

julio 1992

ASISTENCIA ALIMENTARIA

Situación Nutricional y Programas Alternativos en Puerto Rico



147989



United States
General Accounting Office
Washington, D.C. 20548

Comptroller General
of the United States

B-247355

21 de julio de 1992

Honorable Patrick J. Leahy
Presidente
Honorable Richard G. Lugar
Decano de la minoría
Comité de Agricultura,
Nutrición y Silvicultura
Senado de los Estados Unidos

Honorable E (Kika) de la Garza
Presidente
Honorable E. Thomas Coleman
Decano de la minoría
Comité de Agricultura
Cámara de Representantes

En respuesta a los requerimientos de la sección 1762 de la Ley de Alimentación, Agricultura, Conservación y Comercio de 1990 (P.L. 101-624), el presente informe contiene información sobre aspectos seleccionados de la asistencia alimentaria federal en Puerto Rico y el posible impacto de las modificaciones al programa.

Se enviarán copias del presente informe al Secretario de Agricultura, el Secretario de Salud y Servicios Humanos, el Gobernador del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, el Comisionado Residente de Puerto Rico y otros interesados. También se enviarán copias a otras personas que así lo soliciten.

El presente trabajo fue realizado bajo la dirección de John W. Harman, Director de Asuntos de Alimentación y Agricultura, de la División de Recursos, Comunidad y Desarrollo Económico, teléfono (202) 275-5138. En el Apéndice VII se incluye una lista de otros importantes contribuyentes a este informe.

Charles A. Bowsher
Contralor General
de los Estados Unidos

Resumen Ejecutivo

Propósito

Preocupado por la magnitud, el costo y la administración del Programa de Cupones para Alimentos en el Estado Libre Asociado de Puerto Rico, en el ejercicio de 1981 el Congreso reemplazó el Programa de Cupones para Alimentos en Puerto Rico por una asignación fija anual para asistencia alimentaria de \$825 millones. En julio de 1982, Puerto Rico comenzó a aplicar el Programa de Asistencia Nutricional (Nutrition Assistance Program - NAP), un programa de asistencia alimentaria en efectivo financiado con recursos de la asignación fija.

En respuesta a la preocupación de que la asistencia alimentaria federal en Puerto Rico no lograra proteger a los beneficiarios contra el hambre y proveerles las mismas prestaciones nutricionales que a otros ciudadanos de los Estados Unidos que reciben asistencia alimentaria federal, el Congreso, en virtud de la Ley de Alimentación, Agricultura, Conservación y Comercio de 1990, encomendó a la GAO que llevara a cabo un estudio de (1) las necesidades de los ciudadanos del Estado Libre Asociado en materia de nutrición, con particular énfasis en los niños y las personas de edad avanzada, y (2) los posibles medios alternativos para proveer asistencia nutricional en Puerto Rico. Debido al costo y el tiempo requeridos para realizar una encuesta sobre nutrición en Puerto Rico, la GAO, con la concurrencia del Comité de Agricultura, Nutrición y Silvicultura del Senado y el Comité de Agricultura de la Cámara de Representantes, se basó en los estudios disponibles sobre nutrición para identificar las necesidades nutricionales de Puerto Rico. La GAO también examinó tres alternativas para proveer asistencia alimentaria, que incluyen el restablecimiento del Programa de Cupones para Alimentos en el Estado Libre Asociado, el incremento de los beneficios en el marco del NAP, y el ajuste de los criterios de elegibilidad u otros factores, como se hizo en el caso del Programa de Cupones para Alimentos en Alaska, Hawai, Guam y las Islas Vírgenes.

Antecedentes

El NAP, como el Programa de Cupones para Alimentos, tiene por objeto mejorar el nivel de nutrición de las personas de bajos ingresos, complementando sus ingresos familiares mensuales. Las prestaciones mensuales provistas por el NAP, como los cupones para alimentos, varían de acuerdo con el tamaño y el ingreso neto de la unidad familiar, y el programa es aplicable a todos los solicitantes que satisfacen los criterios de elegibilidad.

El NAP difiere del Programa de Cupones para Alimentos en tres aspectos fundamentales: (1) los participantes del NAP reciben una prestación

mensual en la forma de un cheque en vez de cupones; (2) el uso de la prestación en efectivo no está restringido, y (3) el nivel de las prestaciones está limitado por el tope impuesto por el Congreso a la asignación fija. Como consecuencia de las limitaciones de financiamiento, los participantes en el NAP deben satisfacer criterios más restrictivos de participación que los beneficiarios del Programa de Cupones para Alimentos.

Resumen de los resultados

Debido a los criterios más restrictivos del NAP, en el ejercicio de 1990 el número de personas que recibió asistencia alimentaria en el marco del NAP fue inferior al número de beneficiarios que hubiera habido en el Programa de Cupones para Alimentos, y los beneficiarios del NAP están recibiendo menos asistencia que la que hubieran recibido de haberse continuado el Programa de Cupones. Sin embargo, en la actualidad no se dispone de estudios sobre nutrición en toda la isla para evaluar el específico impacto nutricional de haber reemplazado el Programa de Cupones para Alimentos por el NAP o la situación nutricional general de la población puertorriqueña.

Las alternativas de asistencia alimentaria, como el restablecimiento del Programa de Cupones para Alimentos en el Estado Libre Asociado o el ajuste de las prestaciones y los criterios de elegibilidad del NAP en la misma forma en que se ajustaron las prestaciones y los criterios en algunos estados y territorios, incrementarían la participación y los niveles de asistencia del programa en Puerto Rico. Sin embargo, estos cambios también incrementarían el costo del programa, requiriéndose recursos adicionales para solventar los aumentos resultantes. El impacto nutricional específico de estas posibles alternativas no podría estimarse de manera confiable debido a que la nutrición general de las personas se ve influida por muchas variables.

Principales Comprobaciones

La información es insuficiente para evaluar la situación nutricional

Los estudios y la información acerca de la situación nutricional en Puerto Rico están evaluar desactualizados o su alcance es demasiado limitado para tener valor como elemento para determinar la situación nutricional actual de la población general, los niños y las personas de edad avanzada

en Puerto Rico. Los funcionarios puertorriqueños sospechan que existen problemas de nutrición; sin embargo, convienen en que sin una información más actualizada es difícil evaluar la situación nutricional en la isla. Los estudios realizados durante la década de 1970 y principios de los años ochenta indican que la situación nutricional ha mejorado en la isla desde la primera parte del siglo actual. De acuerdo con algunos de estos estudios, (1) la dieta promedio puertorriqueña parecía suficiente para satisfacer las normas dietéticas recomendadas, y (2) la ingestión de nutrientes en Puerto Rico era similar a la de los Estados Unidos. Sin embargo, estos estudios no pueden utilizarse para caracterizar a la nutrición en Puerto Rico.

Las prestaciones y la participación han decrecido con el NAP

Después de que el NAP reemplazó al Programa de Cupones para Alimentos de Puerto Rico, las prestaciones anuales de asistencia alimentaria federal al Estado Libre Asociado han disminuido. En el marco del Programa de Cupones para Alimentos, Puerto Rico recibió \$915 millones en recursos federales durante el ejercicio de 1981. Sin embargo, en el marco de la asignación fija, el financiamiento federal anual entre los ejercicios de 1982 a 1986 se vio sujeto a un límite máximo de \$825 millones, o sea una disminución de \$90 millones —o del 10 por ciento— con respecto al nivel de financiamiento del régimen de cupones para alimentos correspondiente al ejercicio de 1981. Entre los ejercicios de 1987 y 1990, la apropiación fija se incrementó aproximadamente un 3 por ciento anual, alcanzando a \$937 millones en el ejercicio de 1990. La legislación posterior ha autorizado incrementos anuales adicionales a la asignación fija, elevando la apropiación total para el ejercicio de 1995 a \$1.130 millones, o sea un incremento del 21 por ciento con respecto al ejercicio de 1990.

Según el Departamento de Agricultura de los Estados Unidos (U.S. Department of Agriculture - USDA), el número promedio de puertorriqueños que recibe asistencia alimentaria cada mes decreció de alrededor de 1.840.000 personas dentro del Programa de Cupones para Alimentos en junio de 1982 a aproximadamente 1.690.000 personas dentro del NAP en julio de 1982, o sea una disminución de alrededor del 8 por ciento. Una evaluación del NAP realizada por el USDA en 1983, y las discusiones mantenidas con funcionarios del USDA y del Estado Libre Asociado indicaban que las restricciones a los criterios de elegibilidad del NAP —como las reducciones en los límites permisibles del ingreso mensual de las unidades familiares— constituían la principal causa de la disminución inicial de la participación en el programa. Para el ejercicio de

1986, el número promedio de puertorriqueños que participaban todos los meses en el NAP había decrecido a alrededor de 1.470.000 personas, o sea una disminución de cerca del 20 por ciento en comparación con el número correspondiente a junio de 1982. En el ejercicio de 1990, había participado todos los meses en el NAP un promedio de alrededor de 1.480.000 personas. Si bien la declinación inicial de la participación en el NAP se debió principalmente a la reducción del financiamiento para el programa, muchos otros factores pueden haber contribuido a las disminuciones ulteriores registradas en la participación en los años subsiguientes.

Las alternativas al NAP incrementarían los costos

El análisis efectuado por la GAO de las tres alternativas de asistencia alimentaria —(1) el restablecimiento del Programa de Cupones para Alimentos en Puerto Rico, (2) el incremento de las prestaciones dentro del NAP, y (3) el ajuste de los criterios de elegibilidad y las prestaciones del NAP, tal como se realizó en el caso de los Programas de Cupones para Alimentos de Alaska, Hawai, Guam y las Islas Vírgenes—reveló que cada alternativa incrementaría el costo y la participación en el programa.

Utilizando dos métodos diferentes de evaluación para determinar el impacto de restablecer el Programa de Cupones para Alimentos en Puerto Rico, la GAO estimó que en el ejercicio de 1990 las prestaciones totales disponibles para el Estado Libre Asociado con el Programa de Cupones para Alimentos podrían haber oscilado de un mínimo de alrededor de \$1.200 millones a un máximo de aproximadamente \$1.600 millones, o sea de unos \$300 a \$700 millones más que las prestaciones reales de \$895 millones que recibieron los participantes en el NAP. Estas estimaciones suponen un incremento en la participación mensual en el programa, de 1.480.000 personas que recibieron prestaciones del NAP en el ejercicio de 1990, a alrededor de 1.800.000 personas que, de acuerdo con una estimación del Servicio de Investigaciones del Congreso, hubieran recibido prestaciones ese año dentro del Programa de Cupones para Alimentos.

La GAO estimó que si las prestaciones del NAP se hubieran incrementado al valor agregado de las prestaciones que habrían estado disponibles dentro del Programa de Cupones para Alimentos en el ejercicio de 1990, alrededor de 1.480.000 participantes del NAP hubieran recibido prestaciones totales de unos \$1.000 a \$1.300 millones ese año, o sea unos \$100 a \$400 millones más que lo que recibieron en el ejercicio de 1990.

La GAO también halló que Puerto Rico puede ajustar las prestaciones y los criterios de participación del NAP de acuerdo con las diferencias que existen en el costo de los alimentos y de la vivienda entre el Estado Libre Asociado y los 48 estados continentales. Las mayores prestaciones del Programa de Cupones para Alimentos de Alaska, Hawai, Guam y las Islas Vírgenes reflejan el mayor precio de los alimentos en esas zonas. No obstante, la utilidad de tales ajustes podría verse limitada por el tope de la asignación fija del NAP. Alternativamente, el Congreso podría proveer financiamiento adicional para sufragar los aumentos de costos resultantes de los cambios en los criterios del programa.

Recomendaciones

El presente informe contiene información relacionada con la asistencia alimentaria y la nutrición en Puerto Rico y examina alternativas para proveer asistencia alimentaria en el Estado Libre Asociado; no contiene recomendaciones.

Comentarios de los organismos federales

En términos generales, el USDA estuvo de acuerdo con la información presentada en un borrador de este informe y proporcionó algunas correcciones técnicas e información aclaratoria que se han incorporado al informe en los lugares apropiados. Aunque el Gobernador del Estado Libre Asociado de Puerto Rico elogió a la GAO por la realización de este examen con las limitaciones de tiempo y de recursos disponibles, señaló que el informe no satisfacía la intención del estudio encomendado por el Congreso porque la GAO no llevó a cabo una encuesta de nutrición en toda la isla. De conformidad con los requerimientos de la ley, la GAO —con la anuencia de las oficinas del Congreso, incluso la oficina del representante de Puerto Rico en el Congreso— realizó un estudio que se basó principalmente en las encuestas existentes sobre nutrición en vez de hacerlo en una nueva encuesta cuya realización habría costado alrededor de \$2 millones y no habría estado completada en la fecha requerida para el informe.

Indice

Resumen Ejecutivo		2
Capítulo 1		10
Introduccion	El Programa de Cupones Para Alimentos de Puerto Rico Ha Sido Reemplazado Por Una Asignacion Fija	10
Capítulo 2		18
La Situacion Nutricional de Los Puertorriqueños No Puede Determinarse Porque Los Datos Son Insuficientes		
Capítulo 3		25
Medios Alternativos Para Proveer Asistencia Alimentaria En Puerto Rico		
Apéndices		
	Apéndice I: Criterios Para Determinar La Elegibilidad Y Las Prestaciones En El Programs De Cupones Para Alimentos Y El Nap	38
	Apéndice II: Organismos Federales Que Ham Iilvado A Cabo Esudios Sobre Nutricion	39
	Apéndice III: Normas De Elegibilidad De Ingresos Del Programa De Cupones Para Alimentos Durante El Ejercicio De 1991	40
	Apéndice IV: Otros Programas Federales De Asistencia Alimentaria Vigentes En Puerto Rico Durante El Ejercicio De 1990	41
	Apéndice V: Comentarios del Departamento de Agricultura de los Estados Unidos	43
	Apéndice VI: Comentarios del Gobernador del Estado Libre Asociado de Puerto Rico	54
	Apéndice VII: Principales Colaboradores De Este Informe	63

Cuadros	Cuadro 3.1: Límites de la deducción normal y la deducción por alojamiento del Programa de Cupones para Alimentos durante el ejercicio de 1991	32
	Cuadro 3.2: Prestaciones maximas del Programa de Cupones para Alimentos durante el ejercicio de 1991	33
	Cuadro 3.3: Total del financiamiento federal para asistencia alimentaria provisto a Puerto Rico durante el ejercicio de 1990	35
Gráficos	Gráfico 3.1: Prestaciones mensuales reales del NAP y prestaciones mensuales estimadas del Programa de Cupones para Alimentos	27
	Gráfico 3.2: Costo total anual de las prestaciones del NAP y del Programa de Cupones para Alimentos	28

Abreviaturas

CDC	Centers for Disease Control (Centros de Control de Enfermedades)
CRS	Congressional Research Service (Servicio de Investigaciones del Congreso)
CSFII	Continuing Survey of Food Intakes by Individuals (Encuesta Permanente de la Ingestión de Alimentos por las Personas)
ERS	Economic Research Service (Servicio de Investigaciones Económicas)
GAO	General Accounting Office (Contraloría General)
HHS	Department of Health and Human Services (Departamento de Salud y Servicios Humanos)
HNIS	Human Nutrition Information Service (Servicio de Información sobre Nutrición Humana)
NAP	Nutrition Assistance Program (Programa de Asistencia Nutricional)
NHANES	National Health and Nutrition Examination Survey (Encuesta Nacional de Salud y Nutrición)
NIH	National Institutes of Health (Institutos Nacionales de Salud)
RDA	Recommended Dietary Allowances (Ingestión Dietética Recomendada - IDR)
USDA	U.S. Department of Agriculture (Departamento de Agricultura de los Estados Unidos)

Introducción

Preocupado por la magnitud, el costo y la administración del Programa de Cupones para Alimentos en el Estado Libre Asociado de Puerto Rico, el Congreso incluyó una disposición en la Ley General de Reconciliación Presupuestaria de 1981 (P.L. 97-35, 31 de agosto de 1981) mediante la cual se reemplazaba el Programa de Cupones para Alimentos del Estado Libre Asociado por una asignación fija anual para asistencia nutricional. El Congreso otorgó al Estado Libre Asociado amplia flexibilidad para establecer un programa de asistencia alimentaria específicamente adaptado a las necesidades de las unidades familiares de bajos ingresos. Posteriormente, en julio de 1982, Puerto Rico creó su propio programa de asistencia alimentaria. Los funcionarios del Estado Libre Asociado sostienen que desde que se llevó a cabo el cambio, la asistencia alimentaria federal es muy inferior a lo que hubiera sido en el marco del Programa de Cupones para Alimentos, las prestaciones mensuales promedio han decrecido, y decenas de miles de beneficiarios de cupones para alimentos han perdido sus prestaciones de asistencia alimentaria.

El Programa de Cupones Para Alimentos de Puerto Rico Ha Sido Reemplazado Por Una Asignación Fija

El Programa de Cupones para Alimentos del USDA

Administrado a nivel nacional por el Departamento de Agricultura de los Estados Unidos (U.S. Department of Agriculture -USDA) y a nivel estatal y local por los organismos estatales de servicios humanos y bienestar, el Programa de Cupones para Alimentos es el principal programa de asistencia alimentaria del país. El programa tiene por objeto mejorar el nivel de nutrición de las unidades familiares de bajos ingresos mediante el incremento de su capacidad para adquirir alimentos, permitiéndoles comprar más alimentos. Todas las personas que satisfagan los requisitos de elegibilidad tienen derecho a recibir la prestación autorizada. La elegibilidad y las asignaciones del programa se basan en el tamaño y el ingreso de las unidades familiares, los activos, los costos de vivienda, los requisitos de trabajo y otros factores. Iniciado como programa piloto en 1961 y convertido en programa permanente en 1964, el programa emite

asignaciones mensuales de cupones, o sellos, que los participantes pueden utilizar en tiendas minoristas para adquirir alimentos o productos alimenticios, incluso semillas y plantas para producir alimentos en huertos domésticos. Los cupones no pueden cambiarse por efectivo o utilizarse para adquirir (1) bebidas alcohólicas o tabaco; (2) comidas calientes preparadas o comidas destinadas a ser calentadas en la tienda (las personas de edad avanzada o sin hogar pueden, sin embargo, utilizar los cupones para adquirir comidas preparadas); (3) meriendas servidas en el mostrador o alimentos para ser ingeridos en la tienda; (4) vitaminas o medicamentos; (5) alimentos para animales domésticos o (6) productos no alimenticios. El nivel de las prestaciones se calcula sobre la base del Plan de Comidas Económicas, una canasta hipotética de alimentos de mercado para una dieta nutritiva, cuyo costo deriva de una encuesta nacional del precio real de los alimentos. Durante el ejercicio de 1990, 20 millones de personas recibieron un promedio mensual de alrededor de \$59 en cupones para alimentos, con un costo total anual de cupones de alrededor de \$14.000 millones. La prestación mensual promedio en cupones se elevó a alrededor de \$64 por persona en el ejercicio de 1991, con un costo total anual de cupones de cerca de \$17.300 millones. (Utilizamos las cifras correspondientes al ejercicio de 1990, que en el momento de realizarse el examen era el último año para el que se disponía de datos completos sobre el programa para fines de comparación y análisis).

El Programa de Cupones para Alimentos en Puerto Rico

Como ciudadanos de los Estados Unidos, los puertorriqueños históricamente han recibido asistencia a través de distintos programas federales, incluso el Programa de Cupones para Alimentos, que se puso en práctica en Puerto Rico durante 1974. Según el USDA, si bien las normas de elegibilidad para los cupones y las características esenciales del programa eran aproximadamente las mismas en Puerto Rico que en los Estados Unidos, los niveles básicos de asignaciones y deducciones en Puerto Rico eran diferentes (y típicamente inferiores) a los valores vigentes en el continente.

Según un estudio realizado por el USDA en marzo de 1983¹ en el ejercicio de 1981, aproximadamente 1.800.000 puertorriqueños, o sea alrededor del 56 por ciento de la población de la isla, participaron en el Programa de Cupones para Alimentos. La participación puertorriqueña representó alrededor del 8 por ciento de la participación en el programa en todo el país, y Puerto Rico recibió aproximadamente \$915 millones en cupones

¹Evaluation of the Puerto Rico Nutrition Assistance Program, Oficina de Análisis y Evaluación, Servicio de Alimentación y Nutrición, USDA (9 de marzo de 1983).

para alimentos, o sea alrededor del 8 por ciento del total de prestaciones del programa. De acuerdo con las proyecciones realizadas para el ejercicio de 1982, los 1.800.000 participantes en el Programa de Cupones para Alimentos en Puerto Rico habrían recibido alrededor de \$1.000 millones, o aproximadamente el 10 por ciento de las prestaciones totales del programa, si el Estado Libre Asociado hubiera continuado participando en el Programa de Cupones para Alimentos.

Programa de Asistencia Nutricional

En respuesta a la preocupación acerca de la magnitud, el costo y la administración del Programa de Cupones para Alimentos en Puerto Rico, el Congreso sancionó la sección 116 de la Ley General de Reconciliación Presupuestaria de 1981 (P.L.97-35, 13 de agosto de 1981), que reemplazó al Programa de Cupones para Alimentos en Puerto Rico por una asignación fija máxima de \$825 millones, lo que representó una reducción de \$90 millones —o sea el 10 por ciento— en comparación con los \$915 millones autorizados para el Programa de Cupones para Alimentos de Puerto Rico en el ejercicio de 1981. Entre los ejercicios de 1982 y 1986, el financiamiento fijo anual permaneció constante, mientras que la inflación redujo el poder adquisitivo de los consumidores en un total de aproximadamente un 4 por ciento durante el quinquenio. Entre los ejercicios de 1987 a 1990, el nivel de la asignación autorizada se incrementó en aproximadamente un 3 por ciento anual, elevándose a \$937 millones en el ejercicio de 1990. La legislación posterior ha autorizado incrementos anuales adicionales en la asignación fija, elevando la asignación total autorizada para el ejercicio de 1995 a \$1.130 millones, o sea un aumento del 21 por ciento con respecto a la asignación correspondiente al ejercicio de 1990.

La ley de 1981 otorgó al Estado Libre Asociado considerable flexibilidad para el establecimiento de un programa de asistencia alimentaria, permitiéndole fijar sus propios criterios de elegibilidad, niveles de prestaciones y procedimientos administrativos para satisfacer las necesidades de la población de bajos ingresos. El 1 de julio de 1982, el Estado Libre Asociado de Puerto Rico comenzó a aplicar su nuevo programa de asistencia alimentaria, que denominó Programa de Asistencia Nutricional (Nutrition Assistance Program - NAP). Si bien el NAP tiene los mismos objetivos fundamentales que el Programa de Cupones para Alimentos, difiere del Programa de Cupones para Alimentos de Puerto Rico en que los participantes reciben prestaciones mensuales en la forma de un cheque en vez de cupones, las prestaciones están limitadas por el

tope de la asignación fija impuesto por el Congreso, y los beneficiarios no tienen restricciones en cuanto al uso de las prestaciones monetarias.

En el marco del Programa de Cupones para Alimentos y del NAP, las determinaciones de elegibilidad y las prestaciones otorgadas a los participantes se basan en los activos contables y el ingreso bruto y neto mensual de las unidades familiares. Los activos contables incluyen depósitos en cuentas corrientes y de ahorros, efectivo, acciones y bonos, bienes, tierras y vehículos. El ingreso neto mensual se calcula sustrayendo del ingreso bruto mensual de la unidad familiar deducciones por gastos específicos como vivienda, atención de dependientes y atención médica. Con el fin de adecuar el nivel de las prestaciones al financiamiento disponible en la asignación fija, los funcionarios del Estado Libre Asociado redujeron sustancialmente los límites de los activos permitidos y las deducciones al ingreso bruto en comparación con los que se habían establecido para Puerto Rico en el marco del Programa de Cupones para Alimentos.

La información del USDA reveló que el número promedio de puertorriqueños que recibe asistencia alimentaria decreció de alrededor de 1.841.000 personas en junio de 1982 (el último mes del Programa de Cupones para Alimentos) a alrededor de 1.690.000 personas en julio de 1982 (el primer mes del NAP), lo que representa una disminución de alrededor de 151.000 personas, o sea aproximadamente un 8 por ciento. De acuerdo con el estudio realizado por el USDA en 1983, la disminución inicial de la participación en el programa se debió principalmente a las restricciones a los criterios de elegibilidad requeridas por la reducción del financiamiento dentro de la asignación fija del NAP. Para el ejercicio de 1986, el número promedio de puertorriqueños que participaba mensualmente en el NAP había disminuido a alrededor de 1.475.000, lo que equivale a una reducción de 366.000 personas, o sea un 20 por ciento, en comparación con el nivel de participación en el programa de cupones correspondiente a junio de 1982. Durante el ejercicio de 1990, el NAP beneficiaba a un promedio de 1.480.000 personas por mes. Si bien la reducción inicial de la participación en el NAP se debió principalmente a la reducción en el financiamiento del programa, muchos otros factores pueden haber contribuido posteriormente a ulteriores disminuciones en la participación. Por ejemplo, entre 1983 y 1986, el desempleo disminuyó más de un 30 por ciento en Puerto Rico, factor que puede haber reducido el número de personas elegibles para asistencia alimentaria dentro del NAP. En el Apéndice I se presenta una comparación de los criterios para

determinar la elegibilidad y las prestaciones en el marco del Programa de Cupones para Alimentos y del NAP.

Otros programas de nutrición en Puerto Rico

Además del NAP, en el ejercicio de 1990 se hallaban en vigencia en Puerto Rico otros programas federales de asistencia alimentaria. Entre ellos cabe mencionar los Programas Nacionales de Almuerzos y Desayunos Escolares, el Programa de Asistencia Alimentaria de Emergencia y el Programa Especial de Alimentación Suplementaria para Mujeres, Lactantes y Niños. Durante el ejercicio de 1990, el financiamiento federal para asistencia alimentaria a Puerto Rico alcanzaba a alrededor de \$1.170 millones, de los cuales alrededor de \$937 millones, o sea cerca del 80 por ciento, eran provistos a través del NAP.

Objetivos, alcance y metodología

La Sección 1762 de la Ley de Alimentación, Agricultura, Conservación y Comercio de 1990 (P.L. 101-624, 28 de noviembre de 1990), establece que es política del Congreso que los ciudadanos de los Estados Unidos que residen en el Estado Libre Asociado de Puerto Rico se vean protegidos contra el hambre y tratados en forma justa y equitativa en comparación con otros ciudadanos dentro de los programas federales de nutrición. Preocupado por que la asistencia alimentaria en Puerto Rico pudiera no satisfacer esos objetivos, el Congreso nos encomendó estudiar dos aspectos: (1) las necesidades de los ciudadanos del Estado Libre Asociado de Puerto Rico en materia de nutrición, y (2) los posibles medios alternativos de provisión de asistencia nutricional en el Estado Libre Asociado de Puerto Rico.

En relación con las necesidades de nutrición de los puertorriqueños, la legislación nos encomendó estudiar

- la suficiencia nutricional de la dieta de los integrantes de las unidades familiares que reciben asistencia en el marco del Programa de Asistencia Nutricional y de otras unidades familiares que actualmente no reciben asistencia,
- la incidencia de una nutrición inadecuada entre los niños y las personas de edad avanzada que residen en el Estado Libre Asociado, y
- el impacto nutricional del restablecimiento del nivel de asistencia nutricional provista a las unidades familiares del Estado Libre Asociado al nivel de la asistencia provista a otras unidades familiares en los Estados Unidos.

En cuanto a los posibles medios alternativos de provisión de asistencia nutricional en el Estado Libre Asociado de Puerto Rico, la legislación nos encomendó estudiar

- el impacto del restablecimiento del Programa de Cupones para Alimentos en el Estado Libre Asociado,
- el impacto del incremento de las prestaciones provistas en el marco del Programa de Asistencia Nutricional al valor agregado de los cupones para alimentos que se distribuirían a las unidades familiares de Puerto Rico si el Estado Libre Asociado participara en el Programa de Cupones para Alimentos, y
- la utilidad de efectuar ajustes a las normas de elegibilidad y otros factores apropiados a las circunstancias del Estado Libre Asociado, comparables a los ajustes efectuados a la Ley de Cupones para Alimentos de 1977 (7 U.S.C.2011 et seq.) para Alaska, Hawai, Guam y las Islas Vírgenes de los Estados Unidos.

Con el fin de obtener información acerca de las necesidades de nutrición de los puertorriqueños

- se recopilaron los datos disponibles de los Centros de Control de Enfermedades del Departamento de Salud y Servicios Humanos y de los organismos del Estado Libre Asociado, incluso el Departamento de Servicios Sociales y el Departamento de Salud, acerca del impacto de salud y de nutrición de los programas federales y no federales de asistencia alimentaria en el Estado Libre Asociado;
- se entrevistaron funcionarios del USDA y de organismos del Estado Libre Asociado que poseían información acerca del desarrollo del NAP, y se obtuvieron los datos demográficos, de salud y de nutrición pertinentes;
- se procuró información de académicos y especialistas médicos en nutrición puertorriqueña con el fin de obtener sus percepciones acerca de la suficiencia de la asistencia federal alimentaria en el Estado Libre Asociado, en particular después del reemplazo del Programa de Cupones para Alimentos por el NAP, y
- se recopilaron los informes y los materiales de referencia disponibles sobre consumo de alimentos y nutrición que habían sido identificados por los profesionales en nutrición o citados en los trabajos publicados como las principales fuentes de información disponibles sobre Puerto Rico, o se utilizaron referencias a tales trabajos en ausencia de documentación específica.

La tarea reveló que la información disponible acerca de la situación nutricional de la población puertorriqueña en toda la isla es escasa. Reveló además que la realización de una encuesta de nutrición en toda la isla sería costosa e insumiría mucho tiempo. Se analizó esta escasez de información con las oficinas de la Comisión de Agricultura, Nutrición y Silvicultura del Senado y la Comisión de Agricultura de la Cámara de Representantes, y se consideró la realización de una encuesta en toda la isla con el fin de evaluar la situación nutricional en el Estado Libre Asociado. Sin embargo, tal encuesta podría costar \$2 millones o más, y requerir varios años para completarse. Dada la complejidad técnica de una encuesta de esta naturaleza y las limitaciones de tiempo para la presentación del informe —el mandato requería completar la tarea para el 1 de agosto de 1992— se convino con los funcionarios de los comités limitar el examen a la información disponible solamente. También se convino proporcionar una lista de los organismos federales que podrían llevar a cabo una encuesta sobre nutrición. La lista correspondiente aparece en el Apéndice II de este informe.

Con el fin de obtener información sobre posibles medios alternativos para proveer asistencia nutricional en el Estado Libre Asociado de Puerto Rico, se tomaron los siguientes pasos:

- se recopiló y analizó información sobre niveles de prestaciones y criterios de elegibilidad del NAP, datos sobre metodología y elegibilidad de las prestaciones del programa, planes operativos anuales y archivos e informes del programa, y
- se recopilaron, analizaron y compararon datos del programa relacionados con los niveles de prestaciones y el número de beneficiarios antes y después del cambio del Programa de Cupones para Alimentos al NAP en Puerto Rico.

En segundo lugar,

- se recopiló la información pertinente sobre el Programa de Cupones para Alimentos, incluso los criterios de elegibilidad y de cálculo de prestaciones en todo el país, así como los ajustes especiales realizados para Alaska, Hawai, Guam y las Islas Vírgenes.

En tercer lugar,

- se obtuvieron estimaciones de costos del USDA, la Oficina de Presupuesto del Congreso y el Servicio de Investigaciones del Congreso, sobre las consecuencias de diversos cambios en los criterios de elegibilidad y los niveles de prestaciones del NAP.

Por último,

- se recopiló y analizó información sobre ingresos, gastos y costo de alimentación de las unidades familiares puertorriqueñas, tendencias inflacionarias y diversos datos económicos.

Utilizando esta información, se estimaron los cambios en el financiamiento y en la participación en el programa que resultarían de la aplicación de las alternativas incluidas en nuestro mandato legislativo. En el capítulo 3 se presentan las técnicas específicas utilizadas para analizar cada alternativa.

Además de recopilar información acerca de la posible utilización de estas alternativas para proveer asistencia nutricional en Puerto Rico, igualmente

- se identificaron otros programas federales de asistencia alimentaria que funcionan en Puerto Rico, obteniéndose información sobre el propósito de cada programa, el número de participantes en cada uno de ellos, y el valor total en dólares de las prestaciones provistas por el programa a los beneficiarios durante los ejercicios de 1989 y 1990.

En el capítulo 2 del presente informe se muestran los resultados de la tarea sobre la situación nutricional en Puerto Rico. En el capítulo 3 se presenta información sobre posibles alternativas para proveer asistencia nutricional en Puerto Rico, incluso el restablecimiento del Programa de Cupones para Alimentos en el Estado Libre Asociado, la modificación de los criterios de elegibilidad y las prestaciones del NAP, y el ajuste de criterios especiales del Programa de Cupones para Alimentos que se realizó para Alaska, Hawai, Guam y las Islas Vírgenes.

El examen se llevó a cabo entre marzo de 1991 y febrero de 1992, de acuerdo con las normas generalmente aceptadas de auditoría gubernamental. Los comentarios realizados por el USDA y el Estado Libre Asociado de Puerto Rico a un borrador del presente informe aparecen en los apéndices V y VI. En los capítulos 2 y 3 se resumen y evalúan dichos comentarios.

La Situación Nutricional de Los Puertorriqueños No Puede Determinarse Porque Los Datos Son Insuficientes

La calidad de la nutrición en Puerto Rico ha atraído la atención pública desde principios del siglo XX, y a partir de fines de los años veinte se han llevado a cabo estudios sobre nutrición en la isla. Sin embargo, gran parte de esta información no es directamente comparable, ya que se ha realizado en diferentes intervalos de tiempo y se ha concentrado en poblaciones y comunidades específicas dentro de Puerto Rico. A lo largo de los años se han completado algunos estudios de nutrición en toda la isla; sin embargo, ninguno de ellos está actualizado, y ninguno puede utilizarse para describir la situación nutricional de la población general puertorriqueña, incluso los niños y las personas de edad avanzada. Si bien no pudo evaluarse la situación nutricional actual en Puerto Rico, los estudios anteriores parecen indicar que dicha situación ha mejorado a través de los años. Además, los estudios realizados durante los años setenta y ochenta no indican la existencia de severas deficiencias nutricionales generales en Puerto Rico. Algunos de estos estudios hallaron que la dieta promedio de los puertorriqueños era en muchos casos suficiente para satisfacer la Ingestión Dietética Recomendada (IDR)¹ Los estudios también indican que la ingestión general de nutrientes de la población puertorriqueña parece ser paralela a la de la población de los Estados Unidos.

Los funcionarios del Estado Libre Asociado han expresado sumo interés en la realización de estudios ulteriores sobre la situación nutricional actual de la población puertorriqueña. Sin embargo, algunos expertos han manifestado que un estudio sobre nutrición en toda la isla de Puerto Rico sería complejo, costoso y requeriría mucho tiempo.

La información disponible no es suficiente para evaluar la nutrición en Puerto Rico

Si bien a partir de los años veinte se han realizado estudios sobre nutrición en Puerto Rico, las investigaciones posteriores se han llevado a cabo en diferentes intervalos de tiempo y se han concentrado en grupos específicos de población. Los datos actuales sobre nutrición son escasos. En general, los datos disponibles sobre nutrición en Puerto Rico están desactualizados y no reflejan la situación nutricional actual en toda la isla.

Las primeras investigaciones sobre nutrición en Puerto Rico incluyeron estudios llevados a cabo en los años veinte y principios de los años treinta sobre ingestión de vitaminas y minerales, fuentes de alimentación y contenido de vitaminas de ciertos alimentos. Los estudios posteriores sobre nutrición y consumo de alimentos, llevados a cabo durante los años treinta y cuarenta, se concentraron en la situación nutricional de

¹Las IDR representan una norma estimada de suficiencia dietética. Se revisan periódicamente para reflejar las investigaciones actuales sobre nutrición.

diferentes poblaciones dentro de Puerto Rico. Sin embargo, estos estudios generaron datos limitados sobre nutrición en toda la isla.

Uno de los primeros estudios sobre dieta y nutrición en toda la isla de Puerto Rico se llevó a cabo en 1946. El estudio, titulado Patterns of Living in Puerto Rican Families (Patrones de vida de las familias puertorriqueñas) (Roberts y Stefani, 1949), recopiló extensos datos sobre las características familiares, las condiciones de vida, la dieta y otros factores educacionales y culturales. El estudio ha servido como base de comparación para posteriores estudios sobre nutrición llevados a cabo en Puerto Rico. De acuerdo con el mismo, alrededor del 75 por ciento de las familias encuestadas vivía con dietas marcadamente inadecuadas, y sólo del 7 al 8 por ciento se acercaba a la satisfacción de los requisitos dietéticos.

Los datos generales sobre nutrición en el Estado Libre Asociado siguieron siendo escasos hasta que se realizó una serie de encuestas de nutrición entre 1962 y 1968. La información recopilada en tres estudios comprendió una amplia variedad de datos socioeconómicos, dietéticos, clínicos, bioquímicos y parasitológicos. Estos esfuerzos incluyeron un conjunto de estudios de cinco zonas rurales realizado en 1966, que ha sido citado como el estudio que contiene un mayor número de datos sobre nutrición en Puerto Rico que cualquier otra investigación realizada en toda la isla, y una encuesta llevada a cabo en 1968 en una zona urbana.

En 1975, el director de los tres estudios resumió los resultados de esta investigación en la conferencia sobre la nutrición en el origen del cáncer, realizada en Key Biscayne, Florida, en un informe titulado Nutrition in Puerto Rico (Nutrición en Puerto Rico) (Nelson A. Fernández, mayo de 1975). Las tres encuestas identificaron dos comprobaciones principales: (1) pocos puertorriqueños mostraban signos asociados con específicas deficiencias de nutrición, y (2) algunos puertorriqueños mostraban signos de moderada desnutrición, indicada principalmente por demoras en el crecimiento durante los primeros años de la infancia y hasta la adolescencia. La encuesta realizada en toda la isla en 1966 también halló una elevada prevalencia de obesidad, indicando la coexistencia de problemas de deficiencia y exceso de nutrición. El presidente de la Comisión de Alimentación y Nutrición del Departamento de Asuntos del Consumidor de Puerto Rico declaró igualmente en marzo de 1990 que en Puerto Rico existían problemas de deficiencia y de exceso de nutrición, especialmente entre los niños y los adolescentes.

En 1976, el Departamento de Salud de Puerto Rico informó acerca de las comprobaciones de la encuesta de nutrición realizada en toda la isla en 1975-1976, titulada Estudio del estado nutricional de la población de Puerto Rico. Entre otras cosas, la encuesta, que se basó en una muestra representativa de 1.737 unidades familiares, estimaba que el puertorriqueño promedio consumía una dieta superior a la IDR. La encuesta también halló que el Programa de Cupones para Alimentos mejoraba el estado nutricional de las unidades familiares que participaban en el programa.

En 1977, el USDA recopiló información sobre el consumo de alimentos en Puerto Rico en unas 3.000 unidades familiares como parte de su Encuesta Nacional sobre el Consumo de Alimentos. La encuesta se realiza una vez cada década y abarca dos aspectos del consumo de alimentos: el uso de alimentos por las unidades familiares, medido durante 7 días, y el uso individual de alimentos (ingestión), medido durante 3 días. Los propósitos de la encuesta incluyen la evaluación del contenido nutricional de las dietas individuales y de las unidades familiares y la detección de cambios en el uso de los alimentos. Entre otras cosas, la encuesta realizada en 1977 en Puerto Rico por el USDA halló que las dietas puertorriqueñas, en promedio, eran suficientes para satisfacer la IDR de energía de los alimentos y los once nutrientes evaluados en el estudio. También se determinó que la ingestión de nutrientes en Puerto Rico era generalmente superior que en los Estados Unidos. Esta fue la única Encuesta Nacional sobre el Consumo de Alimentos que incluyó a Puerto Rico.

En marzo de 1983, el USDA emitió un informe preliminar titulado Evaluation of the Puerto Rico Nutrition Assistance Program (Evaluación del Programa de Asistencia Nutricional de Puerto Rico). Este informe, exigido por mandato legislativo, requirió que el USDA llevase a cabo un estudio de la asistencia alimentaria en efectivo en Puerto Rico y su impacto sobre la situación nutricional de los residentes y sobre la economía de Puerto Rico. En el informe se compararon los niveles de nutrición dentro del NAP con los correspondientes al Programa de Cupones para Alimentos, estimándose los cambios que habían ocurrido. Los cambios en el consumo de alimentos y la suficiencia nutricional se estimaron sobre la base de las relaciones estadísticas conocidas entre ingresos, prestaciones del programa de cupones, consumo de alimentos y contenido nutricional de los alimentos. El informe señaló que no se disponía de datos básicos adecuados sobre el consumo de alimentos en Puerto Rico para el período inmediatamente anterior a la puesta en práctica del NAP, ni de ningún dato sobre el consumo de alimentos para el

período subsiguiente a la iniciación del programa. El informe también citaba las importantes desventajas de utilizar los datos de la Encuesta Nacional sobre el Consumo de Alimentos de 1977 para evaluar el impacto nutricional del NAP. Por ejemplo, el informe observaba que los datos correspondientes a 1977 se recopilaron en un breve período de tiempo en vez de hacerlo a través de repetidas mediciones durante un determinado período, y que los datos se recopilaron cinco años antes de que se realizara la conversión al NAP.

A pesar de las desventajas de estas fuentes de datos, el USDA informó que los niveles generales de suficiencia nutricional de las dietas de las unidades familiares de Puerto Rico y los Estados Unidos eran similares durante el período en el que se aplicó el Programa de Cupones para Alimentos en Puerto Rico. Alrededor de la mitad de las unidades familiares de Puerto Rico satisfacía la IDR correspondiente al grupo de once nutrientes medidos en el estudio. Además, el estudio determinaba que en Puerto Rico, una proporción de unidades familiares mayor que en los Estados Unidos satisfacía el 100 por ciento de la IDR para energía y varios nutrientes. Sin embargo, el informe señalaba que las dietas de las unidades familiares participantes en el programa de cupones de Puerto Rico eran probablemente menos adecuadas desde el punto de vista de la nutrición que las de las unidades familiares puertorriqueñas en general o que las de las unidades familiares participantes en el programa de cupones en los Estados Unidos. Sobre la base del análisis estadístico de diversas variables socioeconómicas y demográficas, el informe estimaba que, como consecuencia de la conversión al NAP, entre el 1 y el 12 por ciento de las unidades familiares participantes en el programa de cupones en Puerto Rico podría no satisfacer el 100 por ciento de su IDR para uno o más de los nutrientes estudiados.

En 1985, el USDA preparó un informe exigido por mandato legislativo, en el que se evaluaban los efectos del NAP sobre el gasto en alimentos y la calidad de la dieta en Puerto Rico. Publicado en dos volúmenes, el informe se titulaba Evaluation of the Nutrition Assistance Program in Puerto Rico (Evaluación del Programa de Asistencia Nutricional en Puerto Rico) (Vol.I, marzo de 1985; vol.II, junio de 1985). El informe incluía un análisis de la calidad de la dieta de todas las unidades familiares, así como de los beneficiarios de la asistencia alimentaria en Puerto Rico, y comparaba los datos sobre el consumo de alimentos en Puerto Rico recopilados en 1984 con los datos obtenidos en la Encuesta Nacional sobre el Consumo de Alimentos realizada por el USDA en Puerto Rico en 1977. Los datos correspondientes a 1984 se obtuvieron de una muestra seleccionada al

Capítulo 2
La Situación Nutricional de Los
Puertorriqueños No Puede Determinarse
Porque Los Datos Son Insuficientes

azar de alrededor de 2.500 unidades familiares representativas de la población de toda la isla. El informe de 1984 señalaba que la metodología utilizada para recopilar los datos en las bases de datos de 1977 y 1984 eran casi idénticas.

El examen realizado por el USDA de los cambios en la disponibilidad de nutrientes entre 1977 y 1984 indicaba que (1) la calidad de las dietas de las unidades familiares participantes en el Programa de Cupones para Alimentos y el NAP era generalmente elevada en 1977 y 1984; (2) la calidad de las dietas de los participantes en el NAP en 1984 era generalmente equivalente o superior que la de los participantes elegibles para el NAP en 1977, y (3) el gasto en alimentos de las unidades familiares era inferior en el NAP que en el Programa de Cupones para Alimentos, lo que indicaba una reducción en la disponibilidad de nutrientes de los alimentos utilizados en el hogar. El informe también indicaba que las dietas de la mayoría de las unidades familiares en Puerto Rico satisfacían los requisitos de alimentación y nutrientes energéticos en ambos años. En conclusión, el estudio señalaba que el cambio de los cupones a las prestaciones en efectivo en Puerto Rico había tenido escaso o ningún efecto sobre el gasto en alimentos o sobre la calidad de las dietas de las unidades familiares puertorriqueñas. Sin embargo, las restricciones sobre la elegibilidad y las prestaciones dentro del NAP han originado ligeras reducciones en la calidad de la dieta y el gasto en alimentos.

El USDA y los funcionarios del Estado Libre Asociado citaron limitaciones en materia de información sobre nutrición

El USDA y los funcionarios del Estado Libre Asociado están de acuerdo en que la investigación sobre nutrición en Puerto Rico, tanto la realizada por la comunidad académica como por los organismos del Estado Libre Asociado, ha sido limitada. Estos funcionarios también consideran que una de las últimas encuestas detalladas sobre nutrición llevadas a cabo en Puerto Rico fue la realizada por el USDA en 1977. Además, los funcionarios del Estado Libre Asociado han citado varias limitaciones relacionadas con los datos de los que se dispone actualmente como base para evaluar la situación nutricional en Puerto Rico. Por ejemplo, manifestaron que gran parte de la información sobre nutrición en Puerto Rico proviene de un número limitado de estudios que se llevaron a cabo en diferentes períodos de tiempo y se concentraron en grupos separados de población. Los funcionarios también señalaron que debido a que las metodologías utilizadas en los estudios difieren, las comprobaciones pueden no resultar comparables.

En enero de 1992 se celebraron reuniones con funcionarios del USDA para examinar las principales comprobaciones que se habían desarrollado a partir de los datos recopilados. Convinieron con nuestra apreciación de que la información sobre nutrición en toda la isla de Puerto Rico era escasa y que la información disponible no podía utilizarse para evaluar la situación nutricional actual de la población del Estado Libre Asociado.

**Una encuesta integral
sobre nutrición resultaría
costosa**

Los funcionarios del Estado Libre Asociado han expresado su interés en la realización de ulteriores investigaciones sobre nutrición entre las diversas poblaciones puertorriqueñas. Su interés es especialmente elevado en el caso de investigaciones sobre nutrición para beneficiarios de los diversos programas de asistencia alimentaria disponibles en el Estado Libre Asociado. Más aún, los funcionarios del Estado Libre Asociado están preocupados acerca de la posible vinculación entre la dieta y las enfermedades crónicas en la isla, y han citado deficiencias nutricionales en la dieta puertorriqueña.

Según los profesionales en materia de nutrición, si un organismo federal iniciara un estudio sobre nutrición en Puerto Rico, deberían considerarse varios factores. Por ejemplo, manifestaron que la compleja preparación necesaria para diseñar métodos de recopilación de datos culturalmente pertinentes resultaría costosa e insumiría mucho tiempo. Señalaron que si bien existen técnicas de encuesta y cuestionarios sobre nutrición previos, deberían ser modificados para su utilización en Puerto Rico. El USDA ha estimado que la realización de una encuesta sobre nutrición en Puerto Rico podría costar alrededor de \$2 millones. Si se incluyeran exámenes médicos y pruebas de laboratorio con el fin de realizar una evaluación completa de la situación nutricional en la isla, el costo total sería aún mayor.

A través del examen de los trabajos publicados y de las discusiones mantenidas con expertos en nutrición, se identificaron varios organismos federales que realizan estudios sobre nutrición (véase el apéndice II). Esta lista es representativa más bien que exhaustiva, y se presenta sin seguridad alguna acerca de la calidad de las investigaciones llevadas a cabo.

Conclusiones

Si bien se dispone de datos históricos provenientes de varios estudios sobre nutrición realizados en toda la isla, los mismos presentan un valor limitado para evaluar la situación nutricional corriente de la población

Capítulo 2
La Situación Nutricional de Los
Puertorriqueños No Puede Determinarse
Porque Los Datos Son Insuficientes

puertorriqueña. Los datos de que se dispone en la actualidad son escasos y, en general, no proporcionan una base comparable para evaluar la situación nutricional actual en Puerto Rico. Aunque no se pudo evaluar la suficiencia de la nutrición actual en Puerto Rico o el impacto nutricional del cambio del Programa de Cupones para Alimentos al NAP, los estudios anteriores y los trabajos publicados parecen indicar que la situación nutricional general de la población puertorriqueña ha continuado mejorando desde la década de 1940. Además, los estudios llevados a cabo en Puerto Rico durante los años setenta y ochenta no indican la existencia de severas deficiencias nutricionales generales en Puerto Rico. Según algunos de esos estudios, la dieta promedio puertorriqueña era en muchos casos suficiente para satisfacer la IDR para energía y nutrientes. Además, los estudios indican que la ingestión de nutrientes en Puerto Rico era similar a la de los Estados Unidos, y en algunos casos era superior en Puerto Rico que en los Estados Unidos.

La realización de un estudio sobre nutrición en toda la isla para determinar la situación nutricional actual en Puerto Rico insumiría tiempo y se estima que costaría por lo menos \$2 millones. Tal estudio podría ser encarado por el Estado Libre Asociado o por cualquiera de los diversos organismos federales (véase el apéndice II).

Comentarios de los
organismos federales

El USDA estuvo de acuerdo con la información incluida en este capítulo y proporcionó algunos comentarios técnicos que han sido incluidos en los capítulos correspondientes. El Gobernador de Puerto Rico elogió el esfuerzo realizado para llevar a cabo el examen con las limitaciones existentes de tiempo y de recursos. También efectuó comentarios acerca del alcance del estudio, señalando en primer lugar que el informe no satisfacía la intención del estudio encomendado por el Congreso porque no se llevó a cabo una encuesta de nutrición en toda la isla. Los comentarios completos del USDA y del Gobernador al presente informe, así como nuestras respuestas, se incluyen en los apéndices V y VI, respectivamente.

Medios Alternativos Para Proveer Asistencia Alimentaria En Puerto Rico

Los medios alternativos para proveer asistencia alimentaria en Puerto Rico, que incluyen (1) el restablecimiento del Programa de Cupones para Alimentos en el Estado Libre Asociado, (2) el incremento de las prestaciones provistas en el marco del NAP a los niveles del Programa de Cupones para Alimentos, y (3) el ajuste de las normas de elegibilidad y los niveles de prestaciones del programa, en la forma en que se hizo para Alaska, Hawai, Guam y las Islas Vírgenes, requerirían un incremento del financiamiento para asistencia alimentaria otorgado al Estado Libre Asociado. El restablecimiento del Programa de Cupones para Alimentos, con los mismos parámetros operativos vigentes antes de la puesta en práctica del NAP, incrementaría en alrededor de 300.000 el número de personas elegibles para la asistencia alimentaria y aumentaría el costo anual en una cifra de hasta \$700 millones. El incremento de las prestaciones del NAP al nivel provisto en el marco del Programa de Cupones para Alimentos aumentaría el costo anual en una cifra de hasta \$400 millones. El ajuste de las normas de elegibilidad y los niveles de prestaciones del programa para Puerto Rico, en la misma forma en que se ajustaron los criterios del programa de cupones para algunos estados y territorios, también incrementaría el costo y la participación en el programa.

No fue posible estimar el impacto nutricional de estas alternativas específicas debido a la existencia de numerosas variables que influyen sobre la calidad general y el contenido de nutrientes de las dietas individuales. Si las investigaciones futuras sobre nutrición en Puerto Rico identifican deficiencias nutricionales entre la población en general o entre grupos específicos, como los niños y las personas de edad avanzada, estas deficiencias podrían encararse a través de programas de amplio alcance como el NAP y/o a través de otros programas que funcionan en Puerto Rico, como el Programa Especial Suplementario para Mujeres, Lactantes y Niños, que están orientados a grupos específicos.

Restablecimiento del Programa de Cupones para Alimentos en el Estado Libre Asociado

Nuestro análisis indica que si el Programa de Cupones para Alimentos se restableciera en Puerto Rico en la misma forma en que funcionaba en el Estado Libre Asociado antes de la puesta en práctica del NAP, se incrementarían la prestaciones individuales y el costo anual del programa.

Se incrementarían las prestaciones individuales

Estimamos que si el Programa de Cupones para Alimentos hubiera estado funcionando en Puerto Rico durante el ejercicio de 1990, la prestación mensual promedio en cupones de cada beneficiario habría oscilado entre

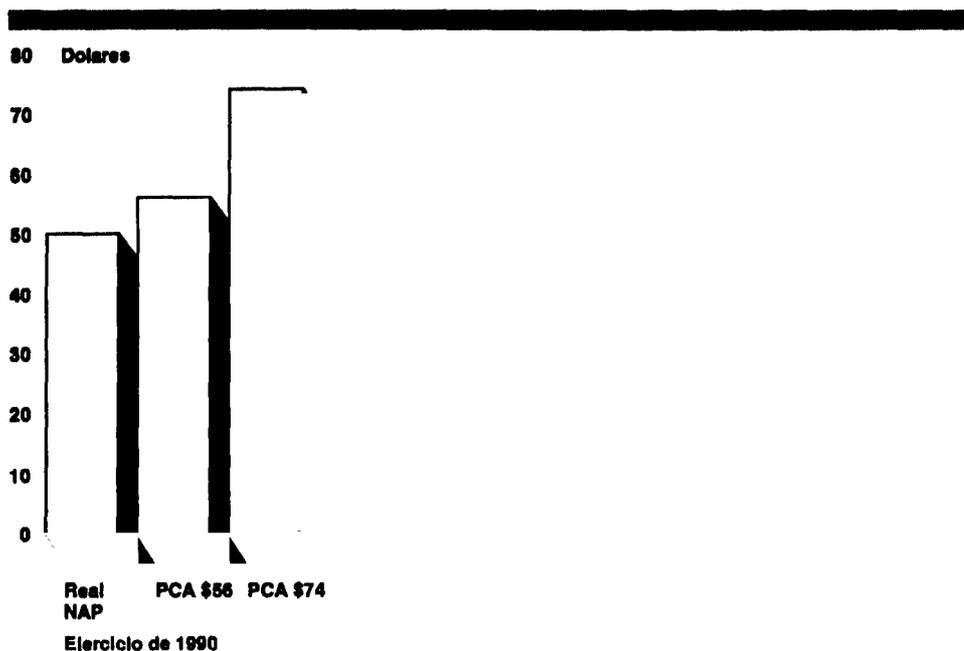
los \$56 y los \$74. En contraste, las prestaciones mensuales promedio provistas dentro del NAP durante el ejercicio de 1990 alcanzaron a alrededor de \$50.

Se emplearon dos métodos para formular esta estimación. En primer lugar, se ajustó la prestación mensual promedio individual del ejercicio de 1982 (\$41) al ejercicio de 1990, aplicando el cambio ocurrido en el Índice de Precios al Consumidor de los Estados Unidos para alimentos (35,9 por ciento) durante el período de ocho años. Mediante este ajuste se calculó que la prestación mensual promedio individual en cupones durante el ejercicio de 1990 en Puerto Rico habría sido de alrededor de \$56 ($\$41 \times 1,359 = \56).

En el segundo método, se comparó la prestación mensual promedio individual en cupones en los Estados Unidos y en Puerto Rico durante los ejercicios comprendidos entre 1974 y 1981 (el último año completo en el que funcionó el programa en el Estado Libre Asociado). Esta comparación mostró que la prestación mensual promedio para Puerto Rico durante el período de ocho años era de alrededor de un 25 por ciento superior a la prestación mensual promedio para los Estados Unidos. Aplicando este ajuste a la prestación mensual promedio individual real en cupones (\$59) provista en los Estados Unidos durante el ejercicio de 1990, se calculó que la prestación mensual promedio individual en cupones en Puerto Rico durante el ejercicio de 1990 habría sido de alrededor de \$74 ($\$59 \times 1,25 = \74).

En el Gráfico 3.1 se comparan las diferencias en las prestaciones mensuales promedio reales provistas dentro del NAP y aquéllas estimadas de acuerdo con los dos métodos indicados para un programa hipotético de cupones para alimentos en el ejercicio de 1990.

Gráfico 3.1: Prestaciones mensuales reales del NAP y prestaciones mensuales estimadas del Programa de Cupones para Alimentos



Se incrementaría el costo anual del programa

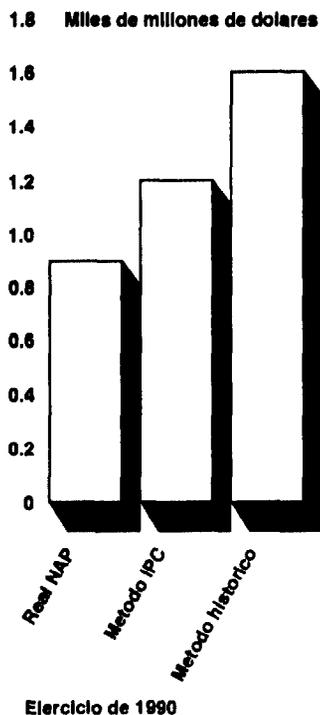
Para estimar el financiamiento anual que se requeriría si se restableciera el Programa de Cupones para Alimentos en Puerto Rico, se multiplicaron las prestaciones individuales estimadas por el número estimado de personas que reunirían los requisitos para participar en el programa. Desde que el Programa de Cupones para Alimentos y el NAP tienen diferentes criterios de elegibilidad, no puede determinarse el número preciso de participantes para el ejercicio de 1990. No obstante, de acuerdo con las estimaciones del USDA y de la Oficina de Presupuesto del Congreso, alrededor de 1.800.000 personas habrían reunido los requisitos para participar cada mes en el Programa de Cupones para Alimentos si el programa hubiera estado funcionando en Puerto Rico durante el ejercicio de 1990 y la participación hubiera regresado a los niveles observados a principios de los años ochenta. Esta cifra representa un incremento de alrededor de 300.000 personas, o sea cerca del 20 por ciento, sobre el promedio de 1.480.000 personas que recibieron asistencia alimentaria mensual en el marco del NAP durante el ejercicio de 1990. Esta estimación también coincide con el número de personas que participaban en el Programa de Cupones para Alimentos en el momento de efectuarse el cambio.

Capítulo 3
Medios Alternativos Para Proveer Asistencia
Alimentaria En Puerto Rico

Sobre la base de esta estimación de 1.800.000 participantes —cifra que podría aumentar o disminuir de acuerdo con los cambios en la economía puertorriqueña— y de la estimación de prestaciones mensuales promedio individuales de \$56 a \$74, se calculó que el restablecimiento del Programa de Cupones para Alimentos en el Estado Libre Asociado podría haber incrementado el costo de las prestaciones en un monto que oscila entre \$1.200 y \$1.600 millones en el ejercicio de 1990. Este aumento estimado de las prestaciones habría excedido el costo real de las prestaciones (\$895 millones) provistas en el marco del NAP en el ejercicio de 1990 en un monto de alrededor de \$300 a \$700 millones.

En el Gráfico 3.2 se compara el costo real de las prestaciones del NAP en el ejercicio de 1990 con el costo estimado de las prestaciones del Programa de Cupones para Alimentos, calculado de acuerdo con los dos métodos señalados anteriormente.

Gráfico 3.2: Costo total anual de las prestaciones del NAP y del Programa de Cupones para Alimentos



Según estimaciones de la Oficina de Presupuesto del Congreso, el restablecimiento del Programa de Cupones para Alimentos en Puerto Rico también representaría alrededor de \$60 millones anuales adicionales en costos administrativos totales federales y del Estado Libre Asociado. Parte de este incremento sería atribuible a funciones relacionadas con el Programa de Cupones para Alimentos que no se requieren dentro del NAP, como el desembolso, el almacenamiento y la salvaguarda de los cupones.

Incremento de las prestaciones provistas dentro del NAP

Como se señaló anteriormente, durante el ejercicio de 1990, alrededor de 1.480.000 personas recibieron en Puerto Rico prestaciones mensuales promedio del NAP de alrededor de \$50, por un total de \$895 millones. Si, en cambio, las prestaciones mensuales promedio del NAP en el ejercicio de 1990 hubieran oscilado entre \$56 y \$74 (la prestación mensual promedio que se estimó habría sido provista por el Programa de Cupones para Alimentos en el ejercicio de 1990) para alrededor de 1.480.000 participantes, las prestaciones totales anuales habrían oscilado ese año de alrededor de \$1.000 millones a aproximadamente \$1.300 millones, lo que equivaldría a un incremento de \$100 a \$400 millones en comparación con el costo real de las prestaciones del NAP en el ejercicio de 1990.

Como el NAP se financia mediante una asignación fija, para llevar a la práctica esta alternativa se requeriría un cambio en la autorización legislativa. Por ejemplo, la asignación fija del NAP podría reemplazarse por una autorización para financiamiento basada en la participación, como la que existe para el Programa de Cupones para Alimentos.

Ajuste de los criterios del NAP para Puerto Rico en la misma forma en que se ajustaron algunos criterios del programa de cupones en ciertos estados y territorios

El Programa de Cupones para Alimentos se rige por normas uniformes en todo el país, excepto en los casos de Alaska, Hawai, Guam y las Islas Vírgenes, en los que se establecieron criterios diferentes para determinar la elegibilidad y las prestaciones por diversas razones, que incluyen el mayor costo para alimentos en de los alimentos y la vivienda. Tales diferencias de criterio incluyen (1) mayores límites de elegibilidad para el ingreso mensual bruto y neto, (2) mayores deducciones por ingreso normal y gastos excesivos de alojamiento, y (3) mayores niveles máximos de prestaciones. Si bien la legislación federal actual otorga al Gobierno del Estado Libre Asociado la flexibilidad necesaria para revisar los criterios de elegibilidad y las prestaciones del NAP, el tope de la asignación fija restringiría la aplicación de cualquier cambio que se tradujera en un mayor costo del programa. Alternativamente, el gobierno federal podría proveer

financiamiento adicional para sufragar los aumentos de costos resultantes de los cambios en los criterios del programa.

Límites de elegibilidad del ingreso bruto y neto

De acuerdo con las normas nacionales vigentes para los cupones para alimentos, todas las unidades familiares, excepto aquéllas en las que haya personas de edad avanzada o minusválidos, deben satisfacer una doble prueba para ser elegibles para las prestaciones del programa. Las unidades familiares con miembros de edad avanzada o minusválidos sólo deben satisfacer la prueba del ingreso neto. El ingreso mensual bruto de la unidad familiar, que generalmente incluye todos los pagos en efectivo realizados a la unidad familiar, no debe exceder del 130 por ciento de las normas de pobreza emitidas por el Departamento de Salud y Servicios Humanos, y el ingreso mensual neto (después de las deducciones permitidas por conceptos como atención médica y de dependientes, alojamiento y servicios públicos) debe ser igual o inferior al 100 por ciento del nivel de pobreza.

Según los documentos del USDA, los límites del ingreso bruto y neto, que se determinan de acuerdo con el tamaño de la unidad familiar, son los mismos en los 48 estados continentales, el Distrito de Columbia, Guam y las Islas Vírgenes. Sin embargo, por requerimiento estatutario, los límites de ingresos del programa para Alaska y Hawai son un 25 y un 15 por ciento superiores, respectivamente, a los de las otras jurisdicciones. Por lo tanto, en estos dos estados, las unidades familiares con ingresos superiores pueden ser elegibles para las prestaciones del programa de cupones para alimentos. En el apéndice III se muestran los límites de elegibilidad de los ingresos mensuales para el ejercicio de 1991.

El USDA manifestó que las normas del 25 y el 15 por ciento para los ingresos de Alaska y Hawai se basan en una práctica administrativa establecida por la Oficina de Oportunidad Económica en enero de 1966 en el caso de Alaska y en octubre de 1969 en el caso de Hawai. El USDA señaló además que dichas normas se basan en las diferencias de salarios entre los trabajadores federales en Washington, D.C. y los trabajadores federales en Alaska y Hawai. Según el USDA, el Departamento de Salud y Servicios Humanos actualiza todos los años los niveles de ingresos de pobreza para los 48 estados continentales con el fin de determinar las líneas de pobreza para Alaska y Hawai. Los funcionarios del USDA y de la Oficina de Administración y Presupuesto señalaron que esas líneas de pobreza constituyen la base de los mayores criterios de elegibilidad de ingresos para Alaska y Hawai. La revisión de las diferencias en los pagos federales

por costo de vida para Alaska y Hawai entre 1958 y 1991 indicó que la diferencia del 25 y el 15 por ciento había estado en vigencia en ambos estados durante la mayor parte de ese período.

Si los límites del ingreso bruto y neto del NAP se hubieran ajustado utilizando la diferencia en los pagos federales por costo de vida para Puerto Rico correspondientes a 1991, se habrían incrementado en un 10 por ciento. Por ejemplo, los límites del ingreso mensual bruto y neto del NAP para el ejercicio de 1991 —de \$667 y \$513 para una familia de cuatro personas— se habrían incrementado a alrededor de \$734 y \$564, respectivamente.¹ Si bien este ajuste probablemente habría elevado el número de unidades familiares del Estado Libre Asociado elegibles para participar en el NAP, los datos sobre la distribución de los ingresos de las unidades familiares del Estado Libre Asociado son demasiado limitados como para permitir una evaluación confiable del costo que probablemente hubiera resultado de dicho ajuste.

Deducciones por ingreso normal y gastos excesivos de alojamiento

El cálculo del ingreso mensual neto de una unidad familiar es importante para determinar la elegibilidad y las prestaciones mensuales en el marco del Programa de Cupones para Alimentos y del NAP. El Programa de Cupones para Alimentos permite una diversidad de deducciones que pueden sustraerse del ingreso mensual bruto de una unidad familiar con el fin de determinar el ingreso neto. Las mismas incluyen una deducción “normal” ajustada anualmente para reflejar los cambios en el costo de la vida, y una deducción limitada de “alojamiento” para compensar gastos de vivienda como alquileres, pagos por concepto de hipotecas o costos de servicios públicos que exceden del 50 por ciento del ingreso remanente de la unidad familiar después de sustraídas las otras deducciones.

Las deducciones normales del Programa de Cupones para Alimentos son las mismas en los 48 estados continentales y en el Distrito de Columbia. Sin embargo, en Alaska, Hawai, Guam y las Islas Vírgenes esas deducciones se ajustan para reflejar diferencias en el costo de la vida. En el Cuadro 3.1 se muestran estas deducciones ajustadas para el ejercicio de 1991.

¹Los límites del ingreso bruto y neto no han cambiado desde que el programa se puso en práctica en julio de 1982.

Cuadro 3.1: Límites de la deducción normal y la deducción por alojamiento del Programa de Cupones para Alimentos durante el ejercicio de 1991

Región	Deducción normal	Deducción por alojamiento
48 estados continentales y DC	\$116	\$186
Alaska	199	323
Hawai	165	265
Guam	233	225
Islas Vírgenes	103	137

En el NAP, así como en el Programa de Cupones para Alimentos, la elegibilidad y las prestaciones mensuales de una unidad familiar se basan en el cálculo del ingreso mensual neto. El ingreso neto del NAP es igual al ingreso bruto menos ciertas deducciones que, entre otras, incluyen una deducción normal de \$40. El NAP no contempla una deducción por alojamiento. De acuerdo con un estudio realizado por el USDA en marzo de 1983² el Estado Libre Asociado formuló las deducciones del NAP en el ejercicio de 1982 para mantener al programa dentro de los límites de financiamiento establecidos en la asignación fija.

Niveles máximos de prestaciones

Las prestaciones máximas del Programa de Cupones para Alimentos se basan en el costo de la dieta nutricionalmente adecuada menos costosa del USDA —el Plan de Comidas Económicas— ajustado de acuerdo con el tamaño de las unidades familiares e indizado anualmente por la inflación. El Plan de Comidas Económicas es una canasta hipotética de alimentos de mercado que puede proporcionar una dieta nutritiva. El plan se revisa periódicamente para reflejar cambios en los patrones de alimentación, el costo de los alimentos, la composición de los alimentos y las necesidades de nutrición. La revisión más reciente se publicó en 1983. El costo del plan se deriva de una encuesta realizada por el USDA en 1977-1978 sobre el consumo de alimentos de las unidades familiares de bajos ingresos. Para cada producto alimenticio seleccionado se informaron los precios por unidad familiar encuestada. Como se explicó antes, las prestaciones máximas en cupones son estándar para los 48 estados continentales y el Distrito de Columbia, pero los límites máximos se exceden en Alaska (en proporciones variables entre las zonas rurales y urbanas), Hawai, Guam y las Islas Vírgenes (reflejando encuestas especiales que indican precios sustancialmente más elevados de los alimentos). En el Cuadro 3.2 se muestran las prestaciones máximas del Programa de Cupones para Alimentos vigentes durante el ejercicio de 1991.

²Evaluation of the Puerto Rico Nutrition Assistance Program, (Evaluación del Programa de Asistencia Nutricional de Puerto Rico) Oficina de Análisis y Evaluación, Servicio de Alimentación y Nutrición, USDA (9 de marzo de 1983).

Cuadro 3.2: Prestaciones maximas del Programa de Cupones para Alimentos durante el ejercicio de 1991

Numero de personas	48 estados continentales y DC	Alaska			Hawai	Guam	Islas Vírgenes
		Urbana	Rural I	Rural II			
1	\$105	\$137	\$175	\$214	\$172	\$155	\$135
2	193	252	322	392	316	285	249
3	277	361	461	561	452	409	356
4	352	459	586	713	574	519	453
5	418	545	696	847	682	616	538
6	502	655	835	1.016	819	740	645
7	555	723	923	1.123	905	818	713
8	634	827	1.055	1.284	1.034	935	815
Cada persona adicional	+79	+103	+132	+161	+129	+177	+102

Los planes de comidas utilizados en Alaska, Hawai, Guam y las Islas Vírgenes son aproximadamente iguales al plan utilizado en los 48 estados y el Distrito de Columbia. Sin embargo, se utiliza el precio real de los alimentos en Anchorage y Honolulu para determinar la forma en que debe ajustarse el Plan de Comidas Económicas para reflejar el precio del plan de comidas de Alaska y Hawai, respectivamente, mientras que para actualizar el costo de los productos alimenticios incluidos en el plan para los 48 estados se utiliza la categoría de gastos detallados en alimentos del Índice de Precios al Consumidor.

Las prestaciones del NAP están estrictamente determinadas por el valor total de las solicitudes mensuales de prestaciones y los fondos disponibles mensualmente, lo que depende de los fondos consignados para la asignación fija anual; las prestaciones no se determinan sobre la base del Plan de Comidas Económicas o cualquier otra encuesta sobre el costo de una canasta de alimentos. Debido a esta diferencia operativa entre el Programa de Cupones para Alimentos y el NAP, las prestaciones de este último no pueden vincularse a la nutrición a menos que (1) se establezca un plan de comidas para Puerto Rico y (2) el financiamiento del NAP se ajuste regularmente para reflejar los cambios en el costo del plan.

No pudo estimarse el costo de los programas alternativos

Las programas alternativas analizadas en el presente informe podrían tener un significativo impacto sobre la participación y los niveles de prestaciones del NAP. Sin embargo, no fue posible estimar el impacto nutricional específico de estas alternativas porque existen numerosas variables que influyen sobre la calidad general y el contenido de nutrientes

de las dietas individuales. Entre estas variables pueden mencionarse el tipo y la cantidad de nutrientes contenidos en los alimentos comprados, la cantidad de alimentos que se ingiere en la práctica, el impacto que tienen sobre los nutrientes los métodos de preparación de las comidas, los efectos de otros alimentos y productos no alimenticios ingeridos, y las particulares necesidades de nutrición de los individuos, en especial aquéllos que presentan problemas de salud relacionados con la dieta. En consecuencia, no fue posible estimar el impacto nutricional específico que tendría sobre los participantes del NAP la puesta en práctica de estos posibles programas alternativos.

Otros programas proveen asistencia alimentaria adicional

Además de los programas alternativos analizados más arriba, existen en Puerto Rico otros programas federales de asistencia alimentaria que contribuyen a satisfacer las necesidades de nutrición del Estado Libre Asociado, aunque se desconoce en qué medida están satisfaciendo esas necesidades. Además de la asistencia del NAP, las unidades familiares elegibles de Puerto Rico también reciben asistencia alimentaria de una diversidad de otros programas federales, como el Programa de Alimentos para la Atención de Niños y Adultos, el Programa de Asistencia Alimentaria de Emergencia, los Programas Nacionales de Desayunos y Almuerzos Escolares, los Programas de Nutrición para Personas de Edad Avanzada, el Programa Especial de Alimentación Suplementaria para Mujeres, Lactantes y Niños, y el Programa de Servicios de Comidas de Verano para Niños.

Como se muestra en el Cuadro 3.3, las prestaciones de asistencia alimentaria federal provistas por estos programas durante el ejercicio de 1990 en Puerto Rico, incluida la asistencia del NAP, alcanzaban a un total de \$1.170 millones.

**Capítulo 3
Medios Alternativos Para Proveer Asistencia
Alimentaria En Puerto Rico**

Cuadro 3.3: Total del financiamiento federal para asistencia alimentaria provisto a Puerto Rico durante el ejercicio de 1990

Program	Monto de financiamiento	Porcentaje del financiamiento total
Programa de Alimentos para la Atención de Niños y Adultos	\$36.841	0.003
Programa de Asistencia Alimentaria de Emergencia	3.800.000	0.325
Programa Nacional de Desayunos Escolares	20.200.000	1.728
Programa Nacional de Almuerzos Escolares	112.900.000	9.657
Programa de Nutrición para Personas de Edad Avanzada	1.400.000	0.120
Programa Especial de Alimentación Suplementaria para Mujeres, Lactantes y Niños	90.100.000	7.707
Programa de Servicios de Comidas de Verano para Niños	3.200.000	0.273
Otras donaciones de alimentos	674.000	0.058
Subtotal	\$232.310.841	19.871
Programa de Asistencia Nutricional	936.800.000	80.129
Total	\$1.169.110.841	100.000

Además, con el objeto de respaldar los programas federales de asistencia alimentaria, durante el ejercicio de 1990 Puerto Rico recibió alrededor de \$70.000 en fondos federales para programas de educación y capacitación en materia de nutrición.

A diferencia del NAP y del Programa de Cupones para Alimentos, que proveen asistencia nutricional a todas las unidades familiares elegibles, estos otros programas federales proveen asistencia nutricional a poblaciones específicas, incluyendo lactantes, niños, mujeres embarazadas y personas de edad avanzada. Cada uno de estos programas se describe brevemente en el apéndice IV.

Conclusiones

El restablecimiento del Programa de Cupones para Alimentos en Puerto Rico, así como el ajuste de los criterios de elegibilidad y los niveles de prestaciones del NAP como se hizo en el caso de otros estados y territorios, requerirían un mayor financiamiento federal. Si el Programa de Cupones para Alimentos hubiera continuado funcionando en Puerto Rico, la participación y el costo del programa habrían excedido a los del NAP en 300.000 personas y en tanto como \$700 millones, respectivamente. De

igual forma, la modificación de los criterios de elegibilidad y los niveles de prestaciones del NAP también habría incrementado la participación y los costos. No obstante, la magnitud de esos cambios o la medida en que los mismos podrían ponerse en práctica estarían limitadas por el financiamiento provisto dentro de la asignación fija, a menos que el Congreso decidiera proporcionar fondos adicionales al Estado Libre Asociado.

El impacto nutricional de las diversas alternativas no podría determinarse con seguridad porque existen muchas variables que influyen sobre la situación nutricional general de los individuos. Otros programas de asistencia alimentaria que se aplican en Puerto Rico pueden satisfacer necesidades de nutrición en el Estado Libre Asociado, especialmente entre poblaciones específicas, como las personas de edad avanzada y los niños. No obstante, hasta que se disponga de datos para evaluar las necesidades actuales de nutrición en el Estado Libre Asociado, resulta difícil determinar la respuesta federal adecuada.

Comentarios de los organismos federales

El USDA concuerda con la conclusión de que el impacto nutricional específico que ejercería sobre los participantes del NAP la puesta en práctica de diversos programas alternativos en Puerto Rico no podría determinarse con seguridad por las numerosas variables que influyen sobre la nutrición individual. No obstante, el USDA comentó que se dispone de datos relacionados con la propensión marginal a consumir alimentos adicionales con el aumento de la asistencia en efectivo y en cupones. Por ejemplo, señaló que un aumento de un dólar en la asistencia alimentaria no produce un aumento de un dólar en las compras de alimentos e incrementos equivalentes en la ingestión nutricional. De hecho, señaló el USDA, los datos sugieren que las compras de alimentos aumentan menos de 50 centavos por cada dólar adicional de asistencia alimentaria provista. El USDA también efectuó varios comentarios técnicos que se han incluido en las partes correspondientes del informe.

El Gobernador del Estado Libre Asociado de Puerto Rico manifestó que el informe no analizó separadamente las tres alternativas de asistencia alimentaria identificadas por el Congreso. El Gobernador también destacó la importancia que reviste el hecho de que Puerto Rico no disponga de un Plan de Comidas Económicas y sugirió que la GAO lleve a cabo un estudio integral de los niveles de pobreza y los indicadores del costo de la vida con el fin de tener en cuenta adecuadamente el mayor costo de los alimentos y la vivienda al formularse un plan de este tipo.

Capítulo 3
Medios Alternativos Para Proveer Asistencia
Alimentaria En Puerto Rico

Los comentarios completos del USDA y del Gobernador al presente informe, así como nuestras respuestas, figuran en los apéndices V y VI, respectivamente.

Criterios Para Determinar La Elegibilidad Y Las Prestaciones En El Programs De Cupones Para Alimentos Y El Nap

Criterios	Programa de Cupones para Alimentos^a	NAP^b
Limite de activos	\$1.500 (no edad avanzada) \$3.000 (edad avanzada)	\$1.000 (no edad avanzada) \$3.000 (edad avanzada)
Limite del ingreso bruto (unidad familias de 4)	\$10.985 anuales (\$916 mensuales)	\$8.000 anuales (\$667 mensuales)
Limite del ingreso neto (unidad familias de 4)	\$8.460 anuales (\$705 mensuales)	\$6.156 anuales (\$573 mensuales)
Deducción por ingresos	18 per ciento	20 por ciento
Deducción normal	\$50	\$40
Alojamisuto/alencion de dependieutes	\$40 maximo	\$40 maximo
Deducción medica	exceso de \$35	\$100 maximo
Tasa de reduccion de la prestacion	30 por cieuto del ingreso neto	30 por ciento del ingreso neto
Prestacion maxima (unidad familiar de 4)	\$221	\$199
Prestacion minima	\$10 para unidades familiares de 1 y 2 pesonas	Las unidades familiares elegibles para prestaciones de menos de \$10 reciben \$0.
Tasa de prorrateo	Ninguna	Variable (fijada mensualmente si las soliatudes de prestaciones difieren de los fondos disponibles)
Adjuste por costo de vida	Ajuste anual por costo de los alimento	Ninguno

^aEstas disposiciones estabau en vigencia en junio de 1982.

^bEstas disposiciones hau estado en vigencia a partir de julio de 1982.

Organismos Federales Que Han Ilvado A Cabo Esudios Sobre Nutricion

Categoría	Departamento/ organismo^a	Actividades
Mediciones de la salud y la situación	HHS/CDC	Recopilación, mantenimiento, análisis y difusión de datos nacionales sobre el estado de la salva y los servicios de salva, incluso la Encuesta Nacional de Salvd y Nutricion (NHANES), la Encuesta Nacional de Entrevistas de Salvd, la Encuesta Nacional de Creamienmto Familiar, la Encuesta Nacional De Mortalidad.
Mediciones de consumo de alimentos	USDA/HNIS	Realización de investigaciones sobre la nutrición humana, incluso la Encuesta Nacional de Medicion de Consumo de Alimentos y la Encuesta Permanente de la Ingestion de Alimentos por las Personas (CSFII)
	HHS/CDC	
	HHS/FDA	Lleva a cabo la HNANES Realización de investigaciones y desarrollo de normas sobre la composición, la calidad, la nutrición y la inocuidad de los alimentos y los aditivos alimentarios, incluso el Estudio de la Dieta Total
Evalvacion de actitudes y conocimientos dieleticos	HHS/NIH	Realización y apoyo de investigaciones biomedica sobre las causas, la prevención y la cura de enfermedades, incluso la Encuesta de Enfermena y Dietistas.
	USDA/HHS	Seguimiento de la CSFII
	HHS/NIH	Realización de la Encuesta de Conocimientos Medicos sobre la Hipertension.
Determinaciones de suministro de alimentos	USDA/ERS	Provision de una amplia gama de informacion economica y social

^aCDC=Centros de Control de Enfermedades, ERS=Servicio de Investigaciones Economicas, HNIS=Servicio de Informacion sobre Nutricion Humana, NIH=Institutos Nacionales de Salvd.

Normas De Elegibilidad De Ingresos Del Programa De Cupones Para Alimentos Durante El Ejercicio De 1991

Tamaño de la unidad familiar	48 estados	Alaska	Hawai
Límites de elegibilidad del ingreso mensual bruto (130 por ciento del nivel de pobreza)			
1	\$681	\$850	\$784
2	913	1.140	1.050
3	1.144	1.430	1.317
4	1.376	1.721	1.583
5	1.608	2.011	1.850
6	1.840	2.301	2.116
7	2.072	2.592	2.383
8	2.304	2.882	2.649
Cada persona adicional	+232	+291	+267
Límites de elegibilidad del ingreso mensual bruto (100 por ciento del nivel de pobreza)			
1	\$524	\$654	\$603
2	702	877	808
3	880	1.100	1.013
4	1.059	1.324	1.218
5	1.237	1.547	1.423
6	1.415	1.770	1.628
7	1.594	1.994	1.833
8	1.772	2.217	2.038
Cada persona adicional	+179	+224	+205

Otros Programas Federales De Asistencia Alimentaria Vigentes En Puerto Rico Durante El Ejercicio De 1990

Programa	Descripción
Programa de Alimentos para la Atención de Niños y Adultos	Provee asistencia en efectivo y en productos a centros de atención de niños y adultos y hogares de atención diurna familiar. Durante el ejercicio de 1990 el programa proporcionó 28.287 comidas en Puerto Rico, con un costo total federal de alrededor de \$36.841.
Programa de Asistencia Alimentaria de Emergencia	Distribuye excedentes de alimentos a unidades familiares necesitadas. Durante el ejercicio de 1990, el programa distribuyó alrededor de 2,5 millones de libras de excedentes en Puerto Rico, con un costo total federal de alrededor de \$3,8 millones.
Programa de Desayunos Escolares	Respalda la provisión de comidas matutinas para niños en escuelas e instituciones de atención infantil residencial. Durante el ejercicio de 1990, el programa proveyó alrededor de 25,7 millones de desayunos en Puerto Rico, con un costo total federal de alrededor de \$20,2 millones.
Programa Nacional de Almuerzos Escolares	Proporciona asistencia en efectivo y en comidas a servicios de comidas sin fines de lucro para la provisión de almuerzos escolares gratuitos y de precio reducido a niños necesitados que participan en el programa. Durante el ejercicio de 1990, el programa proveyó alrededor de 73,7 millones de almuerzos en Puerto Rico, con un costo total federal de alrededor de \$112,9 millones.
Programas de Nutrición para Personas de Edad Avanzada	Provee comidas nutritivas de bajo costo, educación sobre nutrición y oportunidades de interacción social a ciudadanos de edad avanzada. Durante el ejercicio de 1990, el programa proveyó alrededor de 2,5 millones de comidas, con un costo total federal de alrededor de \$1.400.000.
Programa Especial de Alimentación Suplementaria Mujeres, Lactantes y Niños	Es un programa de nutrición preventiva destinado a proveer para comidas suplementarias nutritivas, educación sobre nutrición y acceso a la atención de la salud a mujeres de bajos ingresos, lactantes y niños en situación de riesgo nutricional. Durante el ejercicio de 1990, alrededor de 131.700 residentes de Puerto Rico recibieron asistencia alimentaria suplementaria, con un costo total federal de alrededor de \$90,1 millones.

(continuo)

Apéndice IV
Otros Programas Federales De Asistencia
Alimentaria Vigentes En Puerto Rico
Durante El Ejercicio De 1990

Programa	Descripción
Programa de Servicio de Comidas de Verano para Niños	Respalda la provisión de comidas nutritivas a niños de bajos ingresos entre los meses de mayo a septiembre, promoviendo la nutrición infantil durante las vacaciones escolares y proporcionando empleos en comunidades de bajos ingresos. Durante el ejercicio de 1990, el programa proveyó alrededor de 1.700.000 comidas, con un costo total federal de alrededor de \$3,2 millones.
Otros programas de donación proveyeron de productos	Durante el ejercicio de 1990 productos para campamentos de verano, instituciones de beneficencia, alimentación en casos de desastres naturales, comedores populares y bancos de comidas, con un costo total federal de alrededor de \$674.000.

Comentarios del Departamento de Agricultura de los Estados Unidos

Nota: Los comentarios de la GAO, complementarios a los que aparecen en el texto del informe, se incluyen al final de este apéndice.

Departamento de
Agricultura de
los Estados Unidos

Servicio de
Alimentación y
y Nutrición

3101 Park Center Drive
Alexandria, VA 22302

5 de mayo de 1992

Sr. John W. Harman
Director
Asuntos de Alimentación y Agricultura
Contraloría General de los Estados Unidos
Washington, D.C. 20548

Estimado Sr. Harman:

En la presente se incluyen los comentarios al borrador de su informe titulado Asistencia alimentaria: situación nutricional y programas alternativos en Puerto Rico, RCED-92-114.

Este estudio fue el resultado de la preocupación del Congreso acerca de la magnitud, el costo y la administración del Programa de Cupones para Alimentos en el Estado Libre Asociado de Puerto Rico. En 1981, la Ley Pública 97-35 reemplazó el Programa de Cupones para Alimentos en Puerto Rico por una asignación fija anual para asistencia alimentaria que entró en vigencia el 1 de julio de 1982.

El informe, que se llevó a cabo por mandato de la sección 1762(c) de la Ley de Alimentación, Agricultura, Conservación y Comercio de 1990 (Ley Pública 101-624), encomendó a la GAO la realización de un estudio sobre (1) las necesidades de los ciudadanos del Estado Libre Asociado de Puerto Rico en materia de nutrición, con particular énfasis en los niños y las personas de edad avanzada, y (2) los posibles medios alternativos para proveer asistencia nutricional en el Estado Libre Asociado de Puerto Rico.

Se adjuntan nuestros comentarios sobre el borrador del informe. Agradecemos la tarea realizada en esta materia, y la oportunidad de examinar el borrador de su informe.

Atentamente,



por Betty Jo Nelsen
Administradora

Adjuntos

**Apéndice V
Comentarios del Departamento de
Agricultura de los Estados Unidos**

Comentarios sobre el borrador de informe de la GAO
titulado "Situación nutricional y programas
alternativos en Puerto Rico"

Comentarios generales

En su análisis sobre el posible costo de restablecer el Programa de Cupones para Alimentos (págs. 6, 27-31), el informe no menciona cuáles serían los parámetros del programa si se restableciera el Programa de Cupones para Alimentos. Las prestaciones ajustadas en función de las diferencias históricas entre Puerto Rico y los estados continentales implican el costo de restablecer el programa en la misma forma en que funcionaba antes de la iniciación del Programa de Asistencia Nutricional (NAP). El informe debería explicitar este supuesto y describir las diferencias que existen entre las normas de elegibilidad y los parámetros del programa en 1982 y los que se utilizan en los estados continentales.

Véase el comentario 1

En varios lugares (págs. 6, 29 y 31), el borrador del informe indica o implica que el USDA estimó que 1.800.000 residentes de Puerto Rico habrían participado en el Programa de Cupones para Alimentos si éste hubiera funcionado en Puerto Rico durante el ejercicio de 1990. Sería más exacto decir que no existe información suficiente para estimar el número de personas elegibles y que probablemente recibirían prestaciones dentro de un Programa de Cupones para Alimentos restablecido. Si la participación retornase a los niveles observados a principios de los años ochenta, alrededor de 1.800.000 personas recibirían prestaciones en un mes promedio.

Véase el comentario 2

En la página 28, el borrador del informe utiliza el Índice de Precios al Consumidor (IPC) correspondiente a alimentos para ajustar la prestación promedio en cupones por persona en Puerto Rico con el fin de estimar cuál habría sido el valor correspondiente a 1990. Este índice puede constituir una medición inadecuada para reflejar cambios en las prestaciones de cupones para alimentos. Si se aplica el factor de ajuste del IPC a la prestación promedio en cupones por persona de

Apéndice V
Comentarios del Departamento de
Agricultura de los Estados Unidos

Véase el comentario 3

los Estados Unidos (excluyendo Puerto Rico) en 1982, se llega a una cifra que sólo representa el 83 por ciento de la prestación real en 1990.

El análisis sobre el ajuste de los criterios del NAP para Puerto Rico en la misma forma en que se ajustaron los criterios del programa de cupones para alimentos en el caso de ciertos estados y territorios sería más completo si mencionara que el USDA ajustó los parámetros del Programa de Cupones para Alimentos en Puerto Rico antes de la aplicación del NAP. Los niveles básicos de asignaciones y deducciones del Programa de Cupones para Alimentos en Puerto Rico eran diferentes (y típicamente inferiores) a los valores en los estados continentales.

Véase el comentario 4

Comentarios específicos

Véase el comentario 5

Página 1 - 2º párrafo. Desde que no todos saben que los puertorriqueños son ciudadanos de los Estados Unidos, la primera oración debería aclararlo. Muchos estadounidenses interpretarían que esencialmente sólo los emigrados de los estados continentales de los Estados Unidos serían elegibles para la asistencia alimentaria. También es importante señalar que los puertorriqueños no tienen las mismas responsabilidades de ciudadanía que otros ciudadanos, desde que los puertorriqueños que residen en Puerto Rico no están sujetos a los impuestos sobre la renta que rigen en los Estados Unidos.

Véase el comentario 4

En la primera oración de las páginas 2 y 9 debería reemplazarse "administración inadecuada" por "administración", para mantener las connotaciones más neutrales de "magnitud" y "costo".

Véase el comentario 4

Página 2 - 1er. párrafo, línea 3
Después de la palabra "Congreso", agregar "sancionó la Ley Pública 97-35, Ley General de Reconciliación Presupuestaria de 1981, (31/8/81), que contiene una disposición que reemplazó..."

Eliminar las palabras "en el ejercicio de 1981" que aparece en esa línea.

**Apéndice V
Comentarios del Departamento de
Agricultura de los Estados Unidos**

En la primera oración del segundo párrafo de la página 2 debería eliminarse "unidades familiares" de (1). En la segunda oración debe corregirse el error tipográfico en "identificar".

Véase el comentario 4

Página 2 - 2º párrafo, línea 3

Véase el comentario 4

La palabra "Rican" debe cambiarse por "Rico".

Véase el comentario 4

La cuarta oración del primer párrafo completo de la página 4 debe decir: "...ingestión de nutrientes en Puerto Rico y era similar..."

Véase el comentario 4

Página 5 - 2º párrafo. La cita del estudio realizado por el USDA en 1983 se utiliza en forma que da la impresión de que los cambios experimentados en la participación en el programa de asistencia alimentaria en Puerto Rico después de 1983 también se debieron al NAP. Sería más equilibrado señalar que la participación en el programa de cupones para alimentos decreció por cinco años consecutivos a partir de 1984.

Véase el comentario 4

Página 6 - 3er. párrafo, línea 7

Cambiar la palabra "proveyó" por "proveen"

Página 6 - 4º párrafo. Si bien la GAO no puede evaluar el impacto nutricional de los tres programas alternativos, se dispone de datos sobre la propensión marginal a consumir alimentos cuando se incrementa la asistencia en efectivo y en cupones.

Véase el comentario 4

Aunque no se relaciona específicamente con Puerto Rico, esta información podría citarse en forma de que el lector no quede con la impresión razonable, aunque incorrecta, de que un dólar en asistencia alimentaria origina un dólar en mayores compras de alimentos y aumentos equivalentes en la ingestión nutricional. Los datos sugieren que las compras se incrementan menos de 50 centavos por cada dólar de asistencia alimentaria provista.

Véase el comentario 4

El tercer párrafo de la página 6 sugiere incorrectamente por comparación que Alaska, Hawai, Guam y las Islas Vírgenes tienen la misma flexibilidad que Puerto Rico para ajustar los criterios de participación y los niveles de prestaciones.

**Apéndice V
Comentarios del Departamento de
Agricultura de los Estados Unidos**

	<p>Página 9 - 1er. párrafo, línea 3 Después de la palabra "Congreso", agregar "sancionó la Ley Pública 97-35, Ley General de Reconciliación Presupuestaria de 1981, (31/8/81), que contiene una disposición que reemplazó..."</p>
Véase el comentario 4	<p>Eliminar las palabras "en el ejercicio de 1981" que aparecen en esa línea.</p>
	<p>En la primera oración de la página 10 debe señalarse que las personas de edad avanzada y sin hogar pueden utilizar los cupones para adquirir comidas preparadas. La tercera oración de la página 10 debe decir: "...20 millones de personas recibieron...por un costo total anual de alrededor de \$14.000 millones en prestaciones". La cuarta oración de la página 10 debe decir: "...con un costo total anual de \$17.300 millones en prestaciones".</p>
Véase el comentario 4	
	<p>Página 10 - 2º párrafo. Desde que 1981 fue un año completo del programa para Puerto Rico, y 1982 no lo fue, parecería más razonable utilizar 1981 como año base. Siguiendo la lógica básica, parecería que desde que las prestaciones puertorriqueñas representaron alrededor del 9 por ciento de las prestaciones no puertorriqueñas en 1981, las prestaciones puertorriqueñas habrían sido de alrededor del 9 por ciento en 1990. Con prestaciones no puertorriqueñas de \$14.184 millones en 1990, parecería que el programa puertorriqueño habría costado alrededor de \$1.300 millones, presumiblemente para un total de 1.800.000, como en 1981.</p>
Véase el comentario 6	
	<p>La segunda oración del primer párrafo de la página 11 debería aclarar si el "4 por ciento" es el total sobre el quinquenio o una cifra anual. En la primera oración del segundo párrafo, la palabra "ley" debe ser con mayúscula.</p>
Véase el comentario 4	
Véase el comentario 4	
	<p>La primera oración de la página 12 debería decir "...activos contables y el ingreso bruto y neto mensual". En la tercera oración debe eliminarse "costo de vida" y reemplazarse "atención infantil" por "atención de dependientes".</p>
	<p>El segundo párrafo de la página 12 sugiere que después de la iniciación del NAP, la</p>

**Apéndice V
Comentarios del Departamento de
Agricultura de los Estados Unidos**

participación promedio decreció sólo como consecuencia de la restricción de los criterios de elegibilidad que se hizo necesaria por la reducción del financiamiento dentro del NAP. Tradicionalmente, la participación en el Programa de Cupones para Alimentos se correlaciona en forma directa con los niveles de desempleo; sin embargo, no se realiza comparación alguna entre el desempleo y los niveles de participación durante el período siguiente a la iniciación del NAP. De hecho, el desempleo decreció más de un 30 por ciento en Puerto Rico durante el período 1983-1989.

Véase el comentario 4

Página 12 - 3er. párrafo. No objetamos las cifras citadas en este párrafo. Sin embargo, la cita del estudio realizado por el USDA en 1983 se utiliza de manera que deja la impresión de que los cambios registrados en la participación en el programa de asistencia alimentaria en Puerto Rico después de 1983 también se debieron al NAP. Debería insertarse la siguiente oración: "Mientras tanto, la participación en el Programa de Cupones para Alimentos entre 1983 y 1986 decreció de 22,4 a 19,4 millones, o sea una disminución de algo más del 13 por ciento".

Véase el comentario 4

En la segunda oración del primer párrafo de la página 13, la palabra "el" antes de Programa de Asistencia Alimentaria de Emergencia debe escribirse con mayúscula.

Véase el comentario 4

La segunda oración del primer párrafo de la página 23 debe decir: "...los datos obtenidos en la Encuesta Nacional sobre el Consumo de Alimentos realizada por el USDA en Puerto Rico en 1977 con..."

Véase el comentario 4

Página 23 - 1er. párrafo, línea 10
La "E" en "Estados" debe escribirse con mayúscula.

Véase el comentario 4

El último párrafo de la página 28 se refiere a la prestación mensual promedio y a la prestación anual. Las referencias deben coincidir.

Véase el comentario 4

Página 29 - gráfico. Sería útil que el gráfico mostrara el valor de \$50 de las prestaciones del NAP en 1990, como las

Apéndice V
Comentarios del Departamento de
Agricultura de los Estados Unidos

	estimaciones superior e inferior de los cupones para alimentos.
Véase el comentario 7	La primera oración del primer párrafo de la página 30 debe decir: "...costo de prestaciones de alrededor de..."
Véase el comentario 4	Página 30 - 2º párrafo, línea 4 Agregar la palabra "el" después de la palabra "restableciendo"
Véase el comentario 4	Página 31 - 1er. párrafo, línea 6 Eliminar las palabras "imprimiendo" y "recopilando"
Véase el comentario 4	La segunda oración de la página 31 debería decir: "...el Programa de Cupones para Alimentos que se requieren..."
Véase el comentario 4	Página 33 - 1er. párrafo, línea 7 Agregar () después de la palabra después de "permisible"
Véase el comentario 4	Página 33 - 1er. párrafo, línea 8 Eliminar la palabra "gastos" y reemplazarla por la palabra "deducciones"
Véase el comentario 4	Página 33 - 1er. párrafo, línea 9 Eliminar la palabra "deducido" y reemplazarla por la palabra "sustraído"
Véase el comentario 4	En el primer párrafo, debe señalarse que las unidades familiares con miembros de edad avanzada o minusválidos sólo deben satisfacer la prueba del ingreso neto.
Véase el comentario 4	En el segundo párrafo de la página 33, debe señalarse que los ajustes a los límites del ingreso bruto y neto en Alaska y Hawai son estatutarios; en la forma en que está redactado, podría implicar que el USDA actuó por su cuenta.
	Página 33 - último párrafo. La GAO podría utilizar el análisis más detallado que sigue sobre los orígenes de los ajustes a los programas de Alaska y Hawai.
	"Las normas sobre ingreso para Alaska son superiores en un 25 por ciento a las de los 48 estados continentales, y para Hawai en un 15 por ciento, sobre la base

**Apéndice V
Comentarios del Departamento de
Agricultura de los Estados Unidos**

Véase el comentario 4

de una práctica administrativa iniciada por la Oficina de Oportunidad Económica en enero de 1966 en el caso de Alaska y en octubre de 1969 en el caso de Hawai. Se basó en las diferencias de salarios de OPM para trabajadores federales entre Washington, D.C. y esas zonas. Todos los años, el Departamento de Salud y Servicios Humanos actualiza los niveles de ingreso de pobreza para los 48 estados continentales con el fin de determinar las líneas de pobreza para Alaska y Hawai. OPM completó recientemente un estudio a través del cual se actualizarían las diferencias de salarios (el estudio fue publicado en el Registro Federal, 56 FR 7902, 26 de febrero de 1991), pero las razones no han sido actualizadas".

Véase el comentario 4

En la primera oración del segundo párrafo de la página 34, debe eliminarse "de". En la tercera oración, debería reemplazarse "una deducción de 'alojamiento'" por "una deducción tope de gasto excesivo de alojamiento". En la última oración de la página 34 debe eliminarse "bajo" y escribirse el primer "el" con mayúscula.

Véase el comentario 4

Página 34 - 2º párrafo, línea 4
Eliminar la "s" en la palabra "unidades familiares" y agregar "apóstrofo s"

Véase el comentario 8

Página 34 - 3er. párrafo, línea 4
Eliminar "apóstrofo s" en la palabra "programa".

Véase el comentario 9

En el Apéndice I, los límites del ingreso bruto y neto deberían indicar "para unidades familiares de cuatro"; las deducciones médicas y las "prestaciones mínimas" deberían ser en singular y "dependiente" debería reemplazar a "hijo". En el caso de las prestaciones mínimas en el marco del NAP, debería decir "... las prestaciones inferiores a \$10 reciben \$10". Igualmente, la nota 1 debería decir "... en vigencia en Puerto Rico en junio de 1982"; la nota 2 debería decir "...disposiciones estaban en vigencia en julio de 1982".

Páginas 32 a 36. El informe analiza el ajuste de diversos parámetros para los programas

Apéndice V
Comentarios del Departamento de
Agricultura de los Estados Unidos

puertorriqueños y da la impresión de que los costos en Puerto Rico son muy superiores a los de los Estados Unidos continentales. Ello puede no tomar en cuenta cierta información disponible en un estudio reciente publicado por OPM en el Registro Federal, 56 FR 7902, 26 de febrero de 1991. La GAO podría utilizar algunos de los datos siguientes.

El estudio compara el costo de vida entre ciertas zonas de ultramar no extranjeras y Washington, D.C. Se analizan las diferencias de costos entre grupos de ingresos bajos, medianos y altos para empleados federales no militares con salarios anuales básicos entre \$10.000 y \$80.000. El punto medio del grupo de "menores ingresos" estudiado fue de \$18.000, que es superior al límite del programa NAP (para una familia de 4 para el Programa de Cupones para Alimentos en 1990), pero aún es bajo. Las canastas de mercado utilizadas en el estudio de OPM tenían en cuenta el costo adicional de transporte y otros factores relacionados con condiciones de vida aisladas o difíciles, preferencias de marcas y comidas locales, etc. Los datos sobre vivienda y otros costos también parecerían apropiados para algunos de los análisis de la GAO.

Véase el comentario 10

Los comentarios de la GAO en relación sobre el Department de Agricultura
carta fichada 5 de Mayo de 1992.

Comentarios de la GAO

1. Hemos revisado el informe indicando que nuestro análisis se basó en un Programa de Cupones para Alimentos restablecido, que funciona de acuerdo con los mismos parámetros con los que funcionaba el programa antes de la iniciación del NAP.
2. Hemos revisado el informe enfatizando que no puede determinarse el número preciso de participantes en el caso de restablecerse el Programa de Cupones para Alimentos. No obstante, se han utilizado las estimaciones de la Oficina de Presupuesto del Congreso y del USDA para calcular el costo de un Programa de Cupones para Alimentos restablecido.
3. Las estimaciones de los niveles de prestaciones que se habrían provisto a los beneficiarios en el marco del Programa de Cupones para Alimentos —si dicho programa hubiese continuado funcionando en el Estado Libre Asociado— dependen del método utilizado para calcular el monto. Reconociendo que podrían utilizarse varios posibles métodos para efectuar una estimación, optamos por utilizar el Índice de Precios al Consumidor para alimentos conjuntamente con datos históricos, para formular una gama de posibles niveles de prestaciones que podrían haberse provisto a los beneficiarios de cupones para alimentos en el ejercicio de 1990. Creemos que este enfoque es más prudente que el empleo de cualquier indicador único.
4. Hemos modificado el informe reflejando este comentario.
5. Hemos agregado en el informe la declaración de que los puertorriqueños son ciudadanos de los Estados Unidos. Sin embargo, los programas de donaciones se otorgan en forma diferente en los territorios y posesiones de los Estados Unidos, incluido Puerto Rico, por diversas razones de desarrollo histórico, económico y social. La exención del impuesto a la renta de los Estados Unidos constituye sólo un ejemplo de la forma en que la política federal reconoce los factores especiales asociados con estas regiones.
6. No hemos modificado el informe utilizando el ejercicio de 1981 como año base para estimar el costo total de prestaciones del programa para el ejercicio de 1990, porque se disponía de información pertinente para 9 meses del ejercicio de 1982. Utilizamos el ejercicio de 1982 como año base

porque fue el último año en que el Programa de Cupones para Alimentos funcionó en Puerto Rico y, por lo tanto, representaba los datos disponibles más corrientes. Debido a que la razón entre las prestaciones en cupones para alimentos entre los estados continentales y Puerto Rico variaba a través del tiempo, calculamos las prestaciones promedio para el período de ocho años en el que funcionó el Programa de Cupones para Alimentos en Puerto Rico, más bien que para el período de un año sugerido por el USDA. Debe señalarse asimismo que nuestra estimación del nivel de participación de 1.200.000 a 1.600.000 beneficiarios de los cupones para alimentos abarca la estimación de 1.300.000 del USDA. En discusiones mantenidas con el USDA acerca de este comentario, el organismo reiteró que 1981 podría haber sido un año base más razonable para nuestras estimaciones. No obstante, el USDA estuvo de acuerdo en que existen numerosas variables involucradas en la proyección de hipotéticos costos de cupones y niveles de participación, dado que el Programa de Cupones para Alimentos se discontinuó en Puerto Rico. El USDA también señaló que se requeriría un complejo, prolongado y costoso análisis para derivar estimaciones más precisas de estos niveles, y que la formulación de una gama de posibles estimaciones de costos constituía un enfoque sólido para los propósitos de nuestro examen.

7. No hemos introducido este cambio porque la declaración describe la posible gama de costos de prestaciones involucrada en el restablecimiento del Programa de Cupones para Alimentos en Puerto Rico.

8. No hemos modificado el informe porque el cambio sugerido no alteraría el significado de la oración.

9. Hemos introducido los cambios correspondientes en el apéndice I del informe. Sin embargo, el examen de la información contenida en los planes operativos de Puerto Rico para el NAP indica que los cambios sugeridos por el USDA acerca de los pagos mínimos del NAP y la nota 2 son inexactos. No introdujimos estos cambios en el informe.

10. La comparación del costo de vida entre los Estados Unidos (incluyendo cualquier ciudad o región específica) y Puerto Rico escapaba al alcance de nuestro examen. Asimismo, las diferencias geográficas, económicas, culturales y demográficas podrían afectar la exactitud y la confiabilidad de tal comparación.

Comentarios del Gobernador del Estado Libre Asociado de Puerto Rico

Nota: Los comentarios de la GAO, complementarios a los que aparecen en el texto del informe, se incluyen al final de este apéndice.

Estado Libre Asociado de Puerto Rico
Oficina del Gobernador
San Juan, Puerto Rico 00901

24 de abril de 1992

Sr. Charles A. Bowsher
Contralor General
Contraloría General de los Estados Unidos
411 G St., N.W.
Washington, D.C. 20548

Estimado Sr. Bowsher:

La sección 1762 de la P.L. 101-624, Ley de Alimentación, Agricultura, Conservación y Comercio de 1990, requiere que la Contraloría General de los Estados Unidos lleve a cabo un análisis de las necesidades de nutrición de los ciudadanos del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, e informe acerca de sus comprobaciones a más tardar el 1 de agosto de 1992.

La P.L. 101-624 establece que "el Contralor General de los Estados Unidos llevará a cabo un estudio sobre:

- 1) las necesidades de los ciudadanos del Estado Libre Asociado de Puerto Rico en materia de nutrición, que incluya
 - (A) la suficiencia del nivel nutricional de las dietas de los miembros de las unidades familiares que reciben asistencia en el marco del programa de asistencia nutricional y de otras unidades familiares que actualmente no reciben la asistencia;
 - (B) la incidencia de una nutrición inadecuada entre los niños y las personas de edad avanzada que residen en el Estado Libre Asociado;

Apéndice VI
Comentarios del Gobernador del Estado
Libre Asociado de Puerto Rico

(C) el impacto nutricional de restablecer el nivel de asistencia nutricional provista a las unidades familiares en el Estado Libre Asociado al nivel de la asistencia provista a otras unidades familiares en los Estados Unidos, y

(D) otros factores que el Contralor General considere apropiados, y

- 2) los posibles medios alternativos de proveer asistencia nutricional en el Estado Libre Asociado de Puerto Rico, incluidos

(A) el impacto del restablecimiento en el Estado Libre Asociado del programa de cupones para alimentos;

(B) el incremento de las prestaciones provistas en el marco del programa de asistencia nutricional al valor agregado de los cupones para alimentos que se distribuirían a las unidades familiares del Estado Libre Asociado si el Estado Libre Asociado participara en el programa de cupones para alimentos, y

(C) la utilidad de efectuar ajustes a las normas de elegibilidad y otros factores apropiados a las circunstancias del Estado Libre Asociado, comparables a los ajustes efectuados en el marco de la Ley de Cupones para Alimentos de 1977 (7 U.S.C. 2011 et seq.) para Alaska, Hawai, Guam y las Islas Vírgenes de los Estados Unidos.

INFORME DE LAS COMPROBACIONES - A más tardar el 1 de agosto de 1992, el Contralor General presentará al Comité de Agricultura de la Cámara de Representantes y al Comité de Agricultura, Nutrición y Silvicultura del Senado, un informe final sobre las comprobaciones del estudio requerido por la subsección (c)".

Al encomendar el estudio, el Congreso tenía por finalidad aplicar su política de que "los ciudadanos de los Estados Unidos que residen en el Estado Libre Asociado de Puerto Rico se vean protegidos contra el hambre y tratados en forma

**Apéndice VI
Comentarios del Gobernador del Estado
Libre Asociado de Puerto Rico**

justa y equitativa en comparación con otros ciudadanos afectados por los programas federales de nutrición". (Sección 762 (a) Política del Congreso). La intención del Congreso era que el estudio proporcionara datos actualizados y pertinentes sobre (1) las necesidades del pueblo del Estado Libre Asociado de Puerto Rico en materia de nutrición y (2) los posibles medios alternativos de proveer asistencia nutricional en Puerto Rico, incluidos el incremento de las prestaciones, el ajuste de las normas de elegibilidad y el restablecimiento del Programa de Cupones para Alimentos en Puerto Rico.

El esfuerzo de la Contraloría General en el cumplimiento del mandato del Congreso es encomiable. La GAO realizó una meticulosa investigación de los trabajos publicados sobre la materia y mantuvo extensas entrevistas con profesionales puertorriqueños especializados en los campos de la salud, la política social y la nutrición. La información recopilada por la GAO demuestra la competencia de los profesionales en salud y nutrición, los académicos y los especialistas en salud de la isla en materia de necesidades de nutrición. La GAO también realizó una cuidadosa recopilación de datos de organismos federales y del Estado Libre Asociado.

Sin embargo, el borrador del estudio de la GAO, titulado Asistencia alimentaria: situación nutricional y programas alternativos en Puerto Rico no satisface la intención del Congreso al encomendar el estudio.

Véase el comentario 1

(1) No se analizan las necesidades de nutrición en Puerto Rico; no se presentan parámetros objetivos de nutrición, y se hace referencia a varios trabajos desactualizados sobre nutrición llevados a cabo en Puerto Rico, de alcance tan limitado que no proporcionan una base para realizar extrapolaciones con respecto a la población en general. La GAO manifiesta que "a lo largo de los años se han llevado a cabo algunos estudios sobre nutrición en toda la isla; sin embargo, ninguno de ellos es actual, y ninguno puede utilizarse para describir la situación nutricional actual de la población puertorriqueña". (Borrador, pág.19).

Véase el comentario 2

(2) No se proporciona un análisis comparativo de las diversas alternativas para proveer asistencia nutricional que protegerían a los puertorriqueños del hambre y una nutrición inadecuada. El estudio no analiza separadamente las opciones identificadas por el Congreso de (a) restablecer el programa de cupones para alimentos; (b) incrementar las prestaciones del NAP, o (c) modificar las normas de elegibilidad del NAP ajustándolas en función del mayor costo de la alimentación y la vivienda en Puerto Rico.

Véase el comentario 3

Desde que el informe no describe completamente las necesidades de nutrición en Puerto Rico, ni éstas están cuantificadas mediante parámetros científicos confiables, no se proporciona una base para comparar las diversas alternativas ni sus ventajas relativas. El análisis que la GAO realiza de estas alternativas se limita a una descripción de los recursos adicionales que se asignarían a Puerto Rico si se aplicaran plenamente a la isla los programas federales de asistencia nutricional y se pusieran en práctica las fórmulas actuales para determinar las prestaciones. Por último, la GAO manifiesta que "no se pudo evaluar el posible impacto nutricional de estos tres programas alternativos" (borrador, pág. 6). Tal información es crucial para que el Congreso evalúe el NAP y mejore sus servicios.

La GAO explica que el costo de llevar a cabo un estudio de nutrición en toda la isla y las instrucciones del Congreso de que las comprobaciones se presenten a más tardar el 1 de agosto de 1992, le impulsaron a limitar su alcance solamente a la información disponible. Sin duda, esta decisión hace que el informe de la GAO sea incompleto, convirtiéndolo en un examen teórico no concluyente de estudios desactualizados y no confiables sobre nutrición llevados a cabo en Puerto Rico. Dejemos que el informe hable por sí mismo:

- o "Los estudios y la información sobre la situación nutricional en Puerto Rico están desactualizados o tienen alcance demasiado limitado como para tener valor para determinar la situación nutricional actual de la

**Apéndice VI
Comentarios del Gobernador del Estado
Libre Asociado de Puerto Rico**

población, los niños y las personas de edad avanzada en Puerto Rico" (borrador, pág. 4).

- o "De acuerdo con algunos de estos estudios, la dieta promedio de Puerto Rico parece suficiente para satisfacer las normas dietéticas, y la ingestión de nutrientes en Puerto Rico es similar a la de los Estados Unidos. Sin embargo, dichos estudios no pueden utilizarse para caracterizar la nutrición en Puerto Rico" (borrador, pág. 4).

Sobre la base de este informe, la GAO no estará en condiciones de asesorar al Congreso acerca de las necesidades actuales de nutrición en Puerto Rico, la eficacia de la asistencia nutricional actual, y el impacto nutricional que tendría el ajuste de dicha asistencia con el fin de equiparar la cobertura del programa de cupones para alimentos. La GAO expresa que "...no fue posible evaluar la suficiencia de la nutrición actual en Puerto Rico o el impacto nutricional del cambio del Programa de Cupones para Alimentos al NAP..." (borrador, pág. 26).

La GAO plantea varios importantes aspectos que merecen mayor análisis. A falta de pruebas precisas en contrario, la inevitable conclusión es que los puertorriqueños no están protegidos plenamente contra una nutrición inadecuada. La evidencia es contundente, y no habiendo logrado descubrir indicaciones en contrario, la GAO debió haber llegado a esa conclusión. Por ejemplo, el informe señala que antes de 1981, en pleno funcionamiento del Programa de Cupones para Alimentos en Puerto Rico, "el USDA informó que los niveles generales de suficiencia nutricional de las dietas de las unidades familiares en Puerto Rico y en los Estados Unidos eran similares" (borrador, págs. 22-23). La GAO agrega que "como resultado de la conversión al NAP, alrededor del 1 al 12 por ciento de las unidades familiares que reciben cupones para alimentos en Puerto Rico podría no satisfacer el 100 por ciento de la IDR para uno o más de los once nutrientes estudiados" (borrador, pág. 23). No cabe duda de que las restricciones de elegibilidad del NAP y las limitaciones de financiamiento experimentadas desde 1982 han conducido a niveles inadecuados de nutrición vis-à-vis los Estados Unidos y el status quo ante.

Véase el comentario 4

En la sección 1762 de la P.L. 101-624, el Congreso encomendó a la GAO que abordara aspectos vitales que requieren una compleja metodología que escapa al alcance de este borrador de informe. Dada la importancia que reviste este tema, y la determinación del Congreso de abordarlo eficazmente, la GAO debería procurar, a pesar del plazo del 1 de agosto de 1992, completar un análisis integral con objetivos de recopilación de datos de corto y largo plazo con el fin de satisfacer adecuadamente las necesidades de información del Congreso. Ciertamente, un análisis de este tipo requeriría más tiempo que la fecha indicada del 1 de agosto de 1992, pero permitiría recoger hechos actuales y confiables que serían de utilidad para las decisiones de política.

Reviste gran importancia la falta de un amplio Plan de Comidas Económicas en Puerto Rico. La GAO concluye correctamente que "las prestaciones del NAP no podrían vincularse a la nutrición a menos que (1) se formule un plan de comidas para Puerto Rico y (2) el financiamiento del NAP se ajuste regularmente para reflejar cambios en el costo del plan" (borrador, pág. 37). Para formular un plan de comidas económicas para Puerto Rico, la GAO debería llevar a cabo un estudio completo de los niveles de pobreza y de los indicadores del costo de vida con el fin de reflejar adecuadamente el mayor costo de los alimentos y de la vivienda en la isla. Dicho plan permitiría a Puerto Rico reestructurar las normas de elegibilidad de ingresos brutos y netos del NAP, y pondría al Estado Libre Asociado en un pie de igualdad con las jurisdicciones de ultramar como Hawai y Alaska, en las que se consideran diferencias en el costo de la vida.

Como declaré en noviembre de 1989 ante el Comité de Agricultura del Senado, estoy firmemente convencido de que la aplicabilidad de los programas sociales federales a los puertorriqueños, particularmente la asistencia nutricional, constituye un aspecto básico de justicia social para los ciudadanos de los Estados Unidos. "Las personas necesitadas de Puerto Rico enfrentan las mismas necesidades de alimentación que los necesitados de otra

**Apéndice VI
Comentarios del Gobernador del Estado
Libre Asociado de Puerto Rico**

jurisdicciones de los Estados Unidos. La legislación sobre cupones para alimentos tenía precisamente por finalidad asegurar que ninguna familia pase hambre en los Estados Unidos. Nuestra sociedad se basa en el firme convencimiento de que todos los ciudadanos de los Estados Unidos que no pueden mantenerse a sí mismos en nuestro sistema de libre empresa, tienen derecho a una red de seguridad mínima. Es preciso adoptar medidas eficaces para garantizar que los puertorriqueños reciban un tratamiento adecuado en un aspecto tan básico y fundamental como la lucha contra el hambre y el logro de una nutrición adecuada". La intención del Congreso es que este estudio constituya una de esas medidas.

Este borrador de estudio representa un importante paso hacia una evaluación precisa y científica de la asistencia nutricional y las necesidades de nutrición en Puerto Rico. Felicito a la GAO por la diligencia demostrada a pesar de las limitaciones de tiempo y de recursos, y agradezco la oportunidad que se me ha ofrecido de estudiar este borrador. Espero que estas recomendaciones y comentarios le resulten de utilidad para fortalecer el estudio y completar esta urgente e importante tarea.

Si necesitara asistencia adicional, le ruego ponerse en contacto con el Sr. José R. Martínez, Director de la Administración de Asuntos Federales de Puerto Rico, teléfono (202) 778-0710.

Atentamente,



Rafael Hernández Colón

c: Sr. John W. Harman

Los comentarios de la GAO en relación sobre el Gobernador del Estado Libre Asociado de Puerto Rico fechada 24 de Abril de 1992.

Comentarios de la GAO

1. Como resultado de las discusiones mantenidas con el Comité de Agricultura, Nutrición y Silvicultura del Senado, el Comité de Agricultura de la Cámara de Representantes y el Comisionado Residente de Puerto Rico (representante de Puerto Rico en el Congreso), se modificó el alcance del estudio solicitado. Durante las reuniones celebradas con estas oficinas en diciembre de 1990 y enero de 1991, la GAO explicó que la medición de las necesidades de nutrición de los ciudadanos de Puerto Rico, como lo requiere la sección 1762 (c) (1) de la Ley de Alimentación, Agricultura, Conservación y Comercio de 1990 (P.L. 101-624), requeriría la realización de una encuesta de nutrición que proporcionara una medición confiable de la suficiencia nutricional. La GAO señaló que la realización de una encuesta de este tipo sería costosa y requeriría tiempo. Después de estas discusiones, se acordó que desde que no podría completarse una encuesta de nutrición para la fecha fijada del 1 de agosto de 1992, la GAO no llevaría a cabo una encuesta en Puerto Rico, y en cambio se basaría principalmente en la información disponible sobre nutrición en fuentes federales, del Estado Libre Asociado y otras fuentes con el fin de cumplir los requerimientos de esta sección.

2. Después de una extensa investigación de los trabajos publicados sobre esta materia, la GAO halló que los datos sobre nutrición relacionados con la población puertorriqueña eran escasos. Como se indica en el informe, los datos disponibles estaban desactualizados y no reflejaban la situación nutricional corriente en el Estado Libre Asociado. En consecuencia, el análisis realizado por la GAO de la situación nutricional corriente en Puerto Rico se limitó a la disponibilidad de los datos pertinentes.

3. Como se indica en el capítulo 3, no se dispuso de información corriente sobre la situación nutricional de la población de Puerto Rico, y por lo tanto no se contó con una base nutricional para comparar los tres posibles programas alternativos y sus ventajas nutricionales relativas.

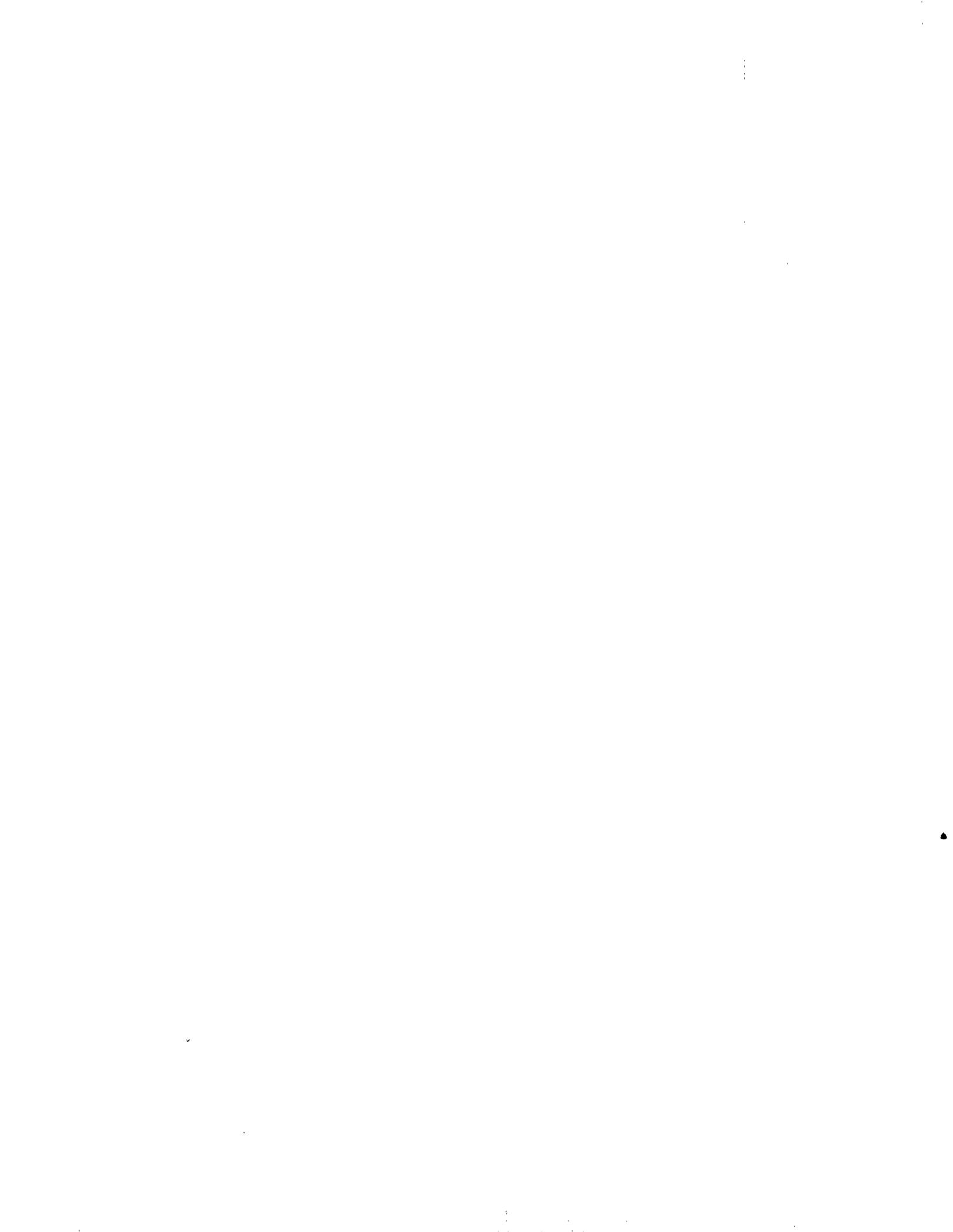
4. La GAO no está de acuerdo con la posición del Gobernador de que "a falta de pruebas precisas en contrario, la inevitable conclusión es que los puertorriqueños no están protegidos plenamente contra una nutrición inadecuada". Nuestro análisis de la información disponible sobre nutrición indicó que los datos no eran suficientes para extraer conclusión alguna acerca de la situación nutricional corriente en Puerto Rico. Además, no

fue posible evaluar el impacto nutricional sobre la población puertorriqueña del cambio del programa de cupones para alimentos al NAP, debido a que no se dispuso de información confiable.

Principales Colaboradores De Este Informe

**Division de Recursos,
Comunidad y
Desarrollo Analisis
Economico,
Washington, D.C.**

**James A. Fowler, Director Asistente
Mehrazad Nadji, Director Asistente para Económico
Peter M. Bramble, Jr., Evaluador Encargado
Anu K. Mittal, Evaluador Principal
Isidro L. Gómez, Evaluador
Elizabeth R. Eisenstadt, Redactora-editora**



Información acerca de pedir más informes de la GAO

La primera copia de cada informe de la GAO es gratis. Cada copia adicional cuesta \$2. Los pedidos se deben mandar a la siguiente dirección:

**U.S. General Accounting Office
P.O. Box 6015
Gaithersburg, MD 20877**

Cuando sea necesario, acompañe su pedido con un cheque o un giro postal, dirigido a nombre de "Superintendent of Documents". Los pedidos de 100 copias o más, que serán enviados a la misma dirección, reciben un descuento de 25 por ciento.

**También, se puede pedir informes llamando al
(202) 275-6241.**

**United States
General Accounting Office
Washington, D.C. 20548**

**Official Business
Penalty for Private Use \$300**

**First-Class Mail
Postage & Fees Paid
GAO
Permit No. G100**
